

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in Diritto dell'economia



IL DIRITTO D'ASILO NELL'UNIONE EUROPEA:
EVOLUZIONE E PROSPETTIVE

Relatore: Prof. ssa ELISA CHIARETTO

Laureando: SILVIA BERTAZZO
matricola N. 1048923

A.A. 2015/2016

INDICE

Introduzione	1
---------------------------	----------

Capitolo 1 - L'evoluzione della politica d'immigrazione e del diritto d'asilo

1.1 - Il Trattato di Maastricht	3
1.2 - Il Titolo IV del Trattato di Amsterdam	6
1.3 - Verso il Trattato di Lisbona	9
1.4 – Le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona	13

Capitolo 2 - Il diritto di asilo: situazione attuale

2.1 – La normativa europea di riferimento	19
2.1.1 - Il Titolo V del TFUE	19
2.1.2 - I regolamenti vigenti riguardanti l'immigrazione, il diritto d'asilo e le frontiere	21
2.1.3 - Le direttive vigenti in materia di immigrazione e asilo	27
2.1.4 - Le comunicazioni della Commissione in tema di asilo e immigrazione	34
2.2 - La riforma del Regolamento Dublino III	41
2.3 - Il trattamento dei minori stranieri non accompagnati	45
2.4 - Il diritto d'asilo e l'iscrizione anagrafica	49

Capitolo 3 - Problematiche e criticità

3.1 - Le conclusioni del Consiglio europeo nel 2015 in tema di immigrazione	52
3.2 - La chiusura delle frontiere da parte degli Stati europei	54
3.3 – Le criticità relative all'applicazione di “Eurodac”	56

Conclusioni	59
Bibliografia	63
Sitografia	69
Ringraziamenti	73

Introduzione

L'oggetto di questa tesi è l'analisi del fenomeno dell'immigrazione e della materia del diritto d'asilo nell'ambito dell'Unione Europea.

Tale trattazione ha lo scopo di chiarire alcuni aspetti di un tema che in questo periodo è davvero molto “scottante” e che risulta difficile da comprendere; proprio per questo ho scelto di analizzarne l'evoluzione, nei Trattati e nella normativa derivata, per poi successivamente passare alla descrizione della situazione attuale mettendo in evidenza alcune criticità di cui spesso si sente parlare, ma di cui talvolta non si conosce il fondamento giuridico.

Questo approfondimento è stato possibile grazie ad un'accurata ricerca su diversi testi, anche molto recenti, su riviste dedicate all'argomento e su numerosi siti specializzati, per ricavarne informazioni utili e necessarie per l'esposizione dei vari aspetti sopracitati, che si articoleranno nei tre capitoli sui quali si svilupperà la tesi.

In particolare, il primo capitolo si occuperà di presentare come si è sviluppata nel tempo la materia dell'immigrazione e del diritto d'asilo e di individuare attraverso quali passaggi l'Unione europea ha inserito la disciplina del diritto d'asilo fra le proprie competenze, passando quindi dalla cooperazione intergovernativa fino ad arrivare, attraverso un lungo percorso pieno di insidie e difficoltà, alla comunitarizzazione e terminando con lo sviluppo da parte dell'Unione Europea di una politica comune in materia di frontiere, visti, immigrazione e asilo; tutto questo avverrà approfondendo il Trattato di Maastricht, il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Lisbona.

Nel secondo capitolo invece, l'attenzione sarà rivolta alla normativa vigente nell'Unione Europea in materia di immigrazione, diritto d'asilo e frontiere, quindi verranno analizzati il Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), i regolamenti, le direttive e le comunicazioni della Commissione, tra le

quali la più importante con la quale viene presentata l'Agenda europea sulla migrazione; tra gli atti citati, ve ne sono alcuni, in particolare il Regolamento Dublino III e il Regolamento che istituisce "Eurodac", la Direttiva Accoglienza, la Direttiva Qualifiche e la Direttiva Procedure, elaborati con lo specifico obiettivo di dar vita a un Sistema europeo comune d'asilo. Nello stesso capitolo si parlerà anche della riforma del Regolamento Dublino III derivata dalla sua sopraggiunta inadeguatezza, in più si toccherà un argomento molto delicato, come il trattamento dei minori stranieri non accompagnati e infine si vedranno quali sono i requisiti necessari per l'iscrizione anagrafica da parte dei richiedenti asilo.

Per concludere, nel terzo e ultimo capitolo si discuterà delle problematiche e delle criticità attuali, parlando delle conclusioni del Consiglio europeo nel 2015, con le quali si individuano specifiche questioni di interesse per l'Unione Europea, si definiscono determinate azioni da intraprendere e obiettivi da raggiungere; anche qui infine, si cercherà di illustrare due argomenti molto dibattuti, come la chiusura delle frontiere da parte degli Stati europei e le criticità relative all'applicazione di "Eurodac".

Quindi nello scenario odierno, questa tesi si configura come una piccola guida di diritto dell'Unione Europea, il più possibile aggiornata, che illustra ciò che è stato fatto e ciò che si farà nell'Unione in materia d'asilo, con l'obiettivo di garantire pienamente questo diritto fondamentale.

Capitolo 1

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA D'IMMIGRAZIONE E DEL DIRITTO D'ASILO

1.1 Il Trattato di Maastricht

In questo primo capitolo verrà descritto come si è sviluppata nel tempo la materia dell'immigrazione e del diritto d'asilo nell'Unione Europea e si identificheranno i passaggi attraverso i quali essa ha inserito la disciplina del diritto d'asilo fra le proprie competenze, iniziando con il Trattato di Maastricht e quindi con la cooperazione intergovernativa, per poi passare attraverso un lungo percorso pieno di insidie e difficoltà che porterà alla comunitarizzazione con il Trattato di Amsterdam e terminando con lo sviluppo di una politica comune in materia di frontiere, visti, immigrazione e asilo con il Trattato di Lisbona.

Precedentemente al Trattato di Maastricht, il 14 giugno 1985, fu firmato l'Accordo di Schengen tra Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, che prevedeva l'eliminazione dei controlli alle frontiere comuni, trasferendoli alle proprie frontiere esterne; era necessario conciliare la libera circolazione delle persone e delle merci con la tutela della sicurezza dei cittadini, quindi vengono determinati dei meccanismi per migliorare il coordinamento tra polizia, dogane e amministrazioni giudiziarie e rafforzare la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata.¹

¹ I progressi a livello comunitario, relativi all'armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne, sono stati molto lenti, principalmente a causa del rifiuto da parte di alcuni Stati membri ad attribuire alla Comunità delle competenze riguardo all'ingresso e al soggiorno di cittadini di Stati terzi. Per ovviare a tale situazione, certi Stati membri hanno scelto di procedere a livello intergovernativo, vale a dire al di fuori dell'ambito comunitario. In origine partecipavano a tale Accordo solo Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo, ma successivamente vi aderirono tutti gli Stati allora membri della Comunità, ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda, nonché alcuni Stati terzi, attraverso particolari regimi di associazione, come Islanda, Norvegia, Svizzera; in seguito è stato emanato anche un protocollo per la partecipazione del Liechtenstein. Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015, p. 128.

Successivamente, a causa della natura intergovernativa del sistema che lo rendeva lento e poco efficace e ai conflitti che si creavano alle frontiere, vi è una crisi di tale sistema, che porta alla necessità di trovare delle soluzioni, dapprima con un primo tentativo con il Trattato di Maastricht e poi, con risultati migliori, con il Trattato di Amsterdam.

Come si può leggere nel preambolo del Trattato di Maastricht del 1992², l'obiettivo è quello "di agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei [...] popoli" e proprio il Titolo VI, denominato "*Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni*", oltre a disciplinare il Terzo Pilastro³, afferma che ciò è possibile quando "gli Stati membri considerano questioni di interesse comune i settori seguenti"⁴ elencati all'art. K.1 par. 9 :

- 1) la politica di asilo;
- 2) le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli;
- 3) la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi;
- a) le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio

² Il Trattato di Maastricht, chiamato anche Trattato sull'Unione Europea (TUE), fu firmato nell'omonima città il 7 febbraio 1992 dai 12 Paesi (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna) che allora facevano parte della Comunità Europea; entrò in vigore il 1° novembre 1993 dopo una lunga fase di ratifica da parte dei Parlamenti nazionali dei Paesi membri; il testo completo del Trattato di Maastricht è reperibile sul sito dell'Unione Europea (http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_it.htm); il Trattato di Maastricht è stato ratificato in Italia con la Legge n. 454 del 3 novembre 1992 e si trova in Gazzetta Ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992.

³ Con il Trattato di Maastricht viene costituito un quadro istituzionale comunitario visto come un edificio sorretto da tre pilastri, dove il primo pilastro è costituito dalla Comunità europea, il secondo dalla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il terzo riguardante la cooperazione nei settori della Giustizia e degli affari interni (GAI).

⁴ Art K 1 del Trattato di Maastricht. Secondo l'art K 3 gli Stati membri si informano e si consultano reciprocamente per coordinare la loro azione e, su iniziativa di qualsiasi Stato membro o della Commissione, il Consiglio può adottare posizioni comuni e promuovere ogni cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi dell'Unione (par. 2 lett. a) e può adottare azioni comuni, nella misura in cui gli obiettivi dell'Unione possono essere realizzati meglio con un'azione comune che con azioni dei singoli stati membri (par. 2 lett. b.). Inoltre, secondo l'art K 2, i settori elencati nell'art. K 1 vengono trattati nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, tenendo conto della protezione che gli Stati membri concedono alle persone perseguitate per motivi politici (par. 1).

degli Stati membri;

- b) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione;
- c) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;
- 4) la lotta contro la tossicodipendenza, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9);
- 5) la lotta contro la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9);
- 6) la cooperazione giudiziaria in materia civile;
- 7) la cooperazione giudiziaria in materia penale;
- 8) la cooperazione doganale;
- 9) la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol)⁵.

In occasione del Consiglio di Maastricht venne affrontata la questione della competenza comunitaria in materia di immigrazione, diritto di asilo, cooperazione giudiziari e di polizia: si scelse di disciplinare queste materie secondo una logica intergovernativa, dove per adottare ogni tipo di provvedimento era necessaria l'unanimità; ciò nacque come frutto di un compromesso tra i Paesi che volevano ampliare le competenze comunitarie e altri che invece ritenevano sufficiente intensificare la cooperazione intergovernativa già esistente.

Un'innovazione molto importante introdotta da questo trattato fu l'istituzione della cittadinanza europea, che si aggiunge, ma non sostituisce la cittadinanza dello

⁵ Europol è un'organizzazione intergovernativa che nasce con lo scopo di favorire la cooperazione tra la polizia dei diversi Stati membri in materia di lotta al terrorismo e alla droga e ad altre forme di criminalità organizzata internazionale, purché lesive degli interessi di due o più Stati membri; l'istituzione avviene formalmente con la Convenzione firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 che ne disciplina dettagliatamente le competenze e l'organizzazione.

Stato membro a cui si appartiene, ciò significa che ogni cittadino che abbia la cittadinanza di uno Stato membro è allo stesso tempo cittadino dell'Unione europea e di conseguenza furono attribuiti dei nuovi diritti in capo ai cittadini europei.⁶

Il Trattato di Maastricht costituisce, quindi, un passo in avanti rispetto a Schengen, prevedendo la possibilità di elaborare linee comuni di politica d'immigrazione e di politica nei confronti dei cittadini di paesi terzi, anche se le disposizioni del Titolo VI non hanno manifestato progressi molto significativi sul piano delle azioni comuni intraprese. Queste materie rimangono comunque di esclusiva competenza degli Stati membri, sebbene non sia escluso un successivo passaggio alla competenza della Comunità, dato che l'art K 1 le considera materie di interesse comune, ma soprattutto è da notare il passaggio della materia immigrazione in un ambito istituzionale⁷ e in tal modo, si era almeno prospettata un'attività degli Stati membri, condotta anche attraverso le istituzioni comunitarie, nell'ambito dell'Unione europea.⁸

1.2 Il Titolo IV del Trattato di Amsterdam

Successivamente, con il Trattato di Amsterdam del 1997⁹, la politica sulla migrazione si avvicina sempre più alla propria "comunitarizzazione": è previsto infatti che, le questioni attinenti all'immigrazione, all'asilo, alla cooperazione giudiziaria in materia civile, all'attraversamento delle frontiere e ai visti, siano

⁶ Questa novità attribui dei nuovi diritti in capo ai cittadini europei che così acquisirono il diritto di circolare e risiedere liberamente nella Comunità, il diritto di votare e di essere eletti alle elezioni europee e comunali nello Stato di residenza, il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, il diritto di sporgere denuncia al mediatore europeo e alla tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di uno Stato membro diverso da quello d'origine nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato.

⁷ Deleo L., *La politica migratoria nell'unione europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Dupress, 2007.

⁸ Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015, p. 129.

⁹ Il Trattato di Amsterdam, o Trattato sulla Comunità europea (TCE), fu firmato il 2 ottobre 1997 dai 15 paesi che allora facevano parte della Comunità europea ed entrò in vigore il 1° maggio 1999; il testo completo del Trattato di Amsterdam è reperibile sul sito dell'Unione Europea (http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_it.htm); il Trattato di Amsterdam si trova in Gazzetta Ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997; è stato ratificato in Italia con la Legge n. 209 del 16 giugno 1998.

trasferite al Titolo IV del Trattato CE “*Visti, asilo e immigrazione ed altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone*”¹⁰ e ciò significa che le decisioni relative a queste materie ora competono alle istituzioni europee e non più agli Stati membri come avveniva precedentemente, superando così l’approccio intergovernativo a favore di quello comunitario.¹¹

Il Trattato di Amsterdam manifesta progressivamente la volontà di realizzare uno “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” nel quale vengono rispettati i diritti umani, la vita privata dei cittadini, dove è assicurata la libertà di circolazione delle persone, senza timore di minacce per la sicurezza personale.

A questo scopo l’art. 61 prevede che il Consiglio, entro un periodo di cinque anni a decorrere dall’entrata in vigore del Trattato, adotti misure che assicurino la libera circolazione delle persone associate a misure di controllo alle frontiere esterne, misure per prevenire e combattere la criminalità, misure nei settori dell’asilo, dell’immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi, misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile, misure appropriate per incoraggiare e rafforzare la cooperazione amministrativa e misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale per assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza attraverso la prevenzione e la lotta contro la criminalità all’interno dell’Unione.¹²

L’art.63 poi, è dedicato ai cittadini dei Paesi terzi e incorpora all’interno del sistema di libera circolazione delle persone la normativa in materia di trattamento e tutela dei rifugiati, stabilendo che il Consiglio, entro un periodo di cinque anni dall’entrata in vigore del Trattato, dovrà adottare norme precise in materia di

¹⁰ Artt. 61-69.

¹¹ Le questioni attinenti all’immigrazione, all’asilo, alla cooperazione giudiziaria in materia civile, all’attraversamento delle frontiere e ai visti, appartenenti al Terzo Pilastro, vengono trasferite al Primo Pilastro; il Terzo Pilastro non viene eliminato, ma se ne riduce la portata e si specializza ulteriormente diventando unicamente deputato alla “cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

¹² Nei primi cinque anni vi sono regole procedurali particolari: gli Stati membri dispongono del diritto d’iniziativa alla stregua della Commissione e le decisioni vengono prese all’unanimità, quindi soggette al diritto di veto da parte dei singoli stati, mentre successivamente, trascorso questo periodo, la Commissione avrà un maggior ruolo propositivo, il Parlamento e il Consiglio beneficeranno di un potere decisionale, le decisioni verranno prese a maggioranza qualificata e saranno vincolanti; (Deleo L., *La politica migratoria nell’unione europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Dupress, 2007).

competenza ad esaminare le domande di asilo, ammissione e trattamento dei richiedenti asilo nei territori degli Stati membri, specifiche procedure sul riconoscimento dello status di rifugiato, nonché criteri e modalità per consentire la libera circolazione di cittadini di Paesi terzi in situazione di soggiorno regolare in uno degli stati membri.¹³

Il sopracitato articolo si riferisce esplicitamente alla Convenzione di Ginevra del 1951 ed al Protocollo aggiuntivo sullo status dei rifugiati del 1967¹⁴, incorporando così i principi e i diritti sanciti in tali atti all'interno della legislazione dell'Unione Europea; inoltre enuncia il principio di solidarietà volto a suddividere tra i Paesi membri gli oneri derivanti da un eventuale afflusso massiccio di rifugiati o sfollati.¹⁵

Nel Trattato di Amsterdam inoltre sono integrati anche gli Accordi di Schengen e il c.d. “*acquis* di Schengen” tramite il Protocollo (n. 19)¹⁶ allegato al Trattato.¹⁷ Vi è la possibilità che la normativa non coinvolga tutti gli Stati membri

¹³ Nell'art.63 del Trattato di Amsterdam il primo paragrafo disciplina le misure da adottare per la definizione dei criteri e meccanismi necessari per determinare lo Stato competente ad esaminare la domanda di asilo inoltrata da un cittadino di uno Stato terzo in uno dei Paesi membri, comprese le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, le norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi e le norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato; il paragrafo 2 riguarda il tema dei rifugiati e degli sfollati e garantisce norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale e promuovendo un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi; il paragrafo 3 riguarda le misure in materia di politica dell'immigrazione, quindi le condizioni di ingresso e soggiorno, le norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare, nonché l'immigrazione e il soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare; infine il paragrafo 4 riguarda le misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri. L'art 65 infine, prevede misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile, mentre l'art. 66 afferma che il Consiglio adotta misure atte a garantire la cooperazione tra i servizi delle amministrazioni degli Stati membri nelle materie disciplinate da questo Titolo e tra tali servizi e la Commissione. (Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, CEDAM, 2010, pp. 151-152).

¹⁴ Il testo del Protocollo è reperibile sul sito dell'Asgi:

<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/protocollo.relativo.allo.status.di.rifugiato.pdf>.

¹⁵ Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, CEDAM, 2010, pp. 151-152.

¹⁶ Il testo del Protocollo (n. 19) è reperibile nel Trattato di Amsterdam che si può trovare sul sito dell'Unione Europea http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_it.htm, pp. 93-96.

¹⁷ Gli Accordi di Schengen sono inseriti nel Terzo Pilastro con decisione del Consiglio n. 435 del 20

allo stesso modo, infatti è espressamente prevista una certa flessibilità disciplinata dall'istituto degli *opting out*, cioè della scelta di “rimanere fuori” di alcuni paesi rispetto a certe parti del Trattato, tanto che il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca si sono avvalse di tale opportunità, ma con qualche differenza;¹⁸ è prevista inoltre un'ulteriore differenza nell'applicazione dell'*acquis* adottata nei confronti dei nuovi Stati membri, per i quali il regime previsto opera in modo pieno solo dopo che il Consiglio abbia verificato il rispetto dei requisiti necessari da parte di tali Stati, tra i quali l'efficacia dei controlli alle frontiere esterne.¹⁹

In aggiunta al Trattato vi è anche il Protocollo (n. 24) ²⁰ che si occupa delle richieste di asilo depositate da cittadini di Paesi membri dell'Unione Europea.

Come si è visto, il Trattato di Amsterdam amplia notevolmente le competenze dell'Unione Europea in materia di immigrazione ed asilo, gettando le basi per un'effettiva regolamentazione del fenomeno migratorio e dei richiedenti asilo a livello comunitario, evidenziando l'importanza di decisioni congiunte in questo ambito, che vadano al di là delle mere consultazioni previste dal Trattato di Maastricht ed avviando la pratica dei Paesi membri dell'Unione volta ad armonizzare le legislazioni in materia di asilo, anche se tali disposizioni si troveranno in conflitto con le resistenze degli Stati membri su una materia così sensibile come l'immigrazione e l'asilo.²¹

1.3 Verso il Trattato di Lisbona

Data la necessità di una realizzazione effettiva di uno spazio di libertà,

maggio 1999.

¹⁸ Il Regno Unito e l'Irlanda non sono vincolati dall'*acquis* di Schengen, ma possono decidere di accettare gli atti adottati per sviluppare tale sistema, mentre la Danimarca è vincolata all'*acquis*, può decidere di accettare gli atti adottati per sviluppare tale sistema, ma sarà vincolata da questi atti sul piano del diritto internazionale; tale differenza è approfondita nel successivo par. 1.4.

¹⁹ Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015, p. 153.

²⁰ Il testo del Protocollo (n. 24) è reperibile nel Trattato di Amsterdam che si può trovare sul sito dell'Unione Europea http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_it.htm, pp. 103-104.

²¹ Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, CEDAM, 2010, pp.152, 154.

sicurezza e giustizia, il 15 e il 16 ottobre 1999 ci fu una riunione straordinaria del Consiglio europeo a Tampere in Finlandia, dove vennero stabiliti i c.d. “capisaldi di Tampere”²²; il Consiglio affermò che i vantaggi derivanti dalla libera circolazione delle persone avrebbero dovuto coinvolgere anche i cittadini di Paesi terzi che soggiornassero legalmente sul territorio di uno degli Stati membri e non solo i cittadini comunitari, ma perché ciò fosse possibile era necessaria l’adozione di norme comuni in materia di immigrazione ed asilo.²³

Il Consiglio per la prima volta affermò dei principi così rilevanti in materia di diritto di asilo, dove si affermava l’importanza di sviluppare partenariati con gli Stati terzi per permettere a questi Paesi di migliorare le condizioni di vita ed un maggiore rispetto dei diritti umani, restringendo così all’origine le cause che possono generare grandi afflussi di rifugiati o sfollati, inoltre venne stabilito come obiettivo prioritario dell’Unione il raggiungimento di un regime europeo comune in materia di asilo, che garantisse il riconoscimento e la tutela dei rifugiati secondo i principi della Convenzione di Ginevra, che individuasse i criteri per l’attribuzione della responsabilità per l’esame della domanda di asilo, le procedure comuni per l’attribuzione dello status e per il trattamento dei rifugiati; inoltre si mirava all’adozione di un sistema unico a livello comunitario per l’identificazione dei richiedenti asilo (EURODAC).²⁴

Poi ancora nel 2000, viene creato, con Decisione del Consiglio, il Fondo Europeo per i Rifugiati ²⁵ e viene approvato il Regolamento EURODAC.²⁶

Successivamente, il Trattato di Nizza del 2001 riprende il tema del diritto di asilo occupandosi delle riforme istituzionali necessarie al buon funzionamento delle istituzioni dopo l’allargamento dell’Unione previsto, riconosce la Convenzione di Ginevra e il Protocollo del 1967; inoltre modifica solo minimamente le disposizioni

²² Principi per il consolidamento e la realizzazione effettiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

²³ Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, CEDAM, 2010, pp.155-156.

²⁴ Ivi, pp. 157-158.

²⁵ Decisione 2000/596/CE del 28 settembre 2000.

²⁶ Regolamento (CE) n. 2725/2000 dell’11 dicembre 2000.

del Trattato di Amsterdam, prevedendo che il processo decisionale fosse più snello in modo da raggiungere gli obiettivi con maggiore facilità.²⁷

In un secondo tempo si passò così ad un nuovo approccio per gestire meglio i flussi dei richiedenti asilo che si fondava su tre obiettivi: 1) l'arrivo ordinato ed organizzato dei rifugiati e dei richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea, partendo dalla loro regione di origine, 2) la condivisione degli oneri e delle responsabilità all'interno dell'Unione con le regioni di origine e di transito, 3) l'elaborazione di procedure efficaci in materia di asilo e rimpatrio²⁸

Poi nel 2003 viene adottato anche il c.d. Regolamento Dublino II²⁹ che aveva l'obiettivo di sostituire la Convenzione di Dublino del 1990 con una normativa in materia vera e propria e si occupava essenzialmente delle procedure da adottare per individuare velocemente lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo.³⁰

Nel quadro dell'Unione Europea vengono adottati successivamente altri atti in materia di asilo, tra cui il c.d. Programma dell'Aja adottato dal Consiglio europeo il 4 e 5 novembre 2004 e in seguito sostenuto dal Piano d'Azione approvato il 10 giugno 2005 e predisposto con l'appoggio della Commissione, con l'obiettivo di indirizzare l'Unione Europea nel miglioramento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dal 2005 al 2010; gli obiettivi esposti nel Programma dell'Aja vengono ripresi dal Libro Verde presentato dalla Commissione il 6 giugno 2007 sulla futura disciplina comune in materia di asilo.³¹

Prima del 1° dicembre 2009, data dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, sono stati creati dei nuovi strumenti giuridici per consolidare la cooperazione in materia di asilo e immigrazione e riproporre il Programma dell'Aja, infatti il 17 giugno 2008 la Commissione adotta due documenti: la Comunicazione "Una

²⁷ Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entra in vigore il 1 febbraio 2003; ivi, pp. 161-162.

²⁸ Ivi, pp. 167-168.

²⁹ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003.

³⁰ Ivi, p. 169.

³¹ Ivi, pp. 170-171. Per approfondimenti si può vedere la rivista: Nascimbene B., *L'approccio globale nella gestione dell'immigrazione: la politica della UE alla luce dell'attuazione del Programma dell'Aja*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2008, p. 433 ss.

politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi azioni e strumenti", che espone i principi cardine della politica d'immigrazione appartenenti a tre aree, cioè della prosperità, della solidarietà e della sicurezza e il Piano strategico sull'Asilo, che definisce le misure da adottare per raggiungere gli obiettivi fissati all'Aja.³²

I documenti sopracitati sono alla base del Patto europeo sull'Immigrazione e l'Asilo³³ presentato da Sarkozy il 24 settembre 2008, durante il semestre francese di Presidenza dell'Unione, adottato dal Consiglio a Bruxelles il 16 – 17 ottobre 2008 e approvato dai Capi di Stato e di Governo di tutti i 27 Paesi membri. Il Patto riproponeva la creazione di un Sistema di asilo comune europeo e impegnava i governi a rispettare cinque punti: 1) la gestione dell'immigrazione legale sulla base delle esigenze del mercato del lavoro e delle possibilità di accoglienza dei singoli paesi, incoraggiandone l'integrazione, 2) il controllo dell'immigrazione illegale, garantendo nel contempo il rimpatrio verso i paesi di origine o di transito dei cittadini stranieri, 3) la revisione di più efficaci controlli alle frontiere, 4) la creazione di un Sistema di asilo comune europeo, 5) la continuazione di un partenariato con i paesi di origine e di transito per incoraggiare la sinergia tra migrazione e sviluppo.³⁴

In seguito la Comunicazione della Commissione "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini"³⁵ del 10 giugno 2009 riprendeva i principi espressi dal Patto europeo sull'Immigrazione e l'Asilo del 2008 e fungeva da linea guida al nuovo programma per il periodo 2010 – 2014 chiamato Programma di Stoccolma³⁶, dal nome della capitale della Svezia, Paese che in quel momento deteneva la Presidenza dell'Unione europea. Il Programma è stato approvato dal Consiglio Europeo a Bruxelles il 10 – 11 dicembre 2009 e aveva come priorità a riguardo della materia in esame quelle che si occupano del settore

³² Ivi, p. 182.

³³ Il Patto europeo sull'Immigrazione e l'Asilo è scaricabile all'indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

³⁴ Ivi, p. 183.

³⁵ La Comunicazione della Commissione è scaricabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52009DC0262>.

³⁶ Il Programma di Stoccolma si trova nella Gazzetta Ufficiale n. C 115 del 4 maggio 2010 ed il testo è scaricabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:jl0034>.

dell'immigrazione e dell'asilo e la tutela dei diritti umani secondo quanto previsto dal Trattato di Lisbona.³⁷

1.4 Le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona del 2007³⁸ ha apportato ai Trattati vigenti numerose modifiche che riguardano sia le competenze dell'Unione europea, sia la composizione delle sue istituzioni;³⁹ esso modifica, ma non sostituisce, il Trattato sulla Comunità europea, chiamato ora Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁴⁰ e il Trattato sull'Unione Europea (TUE)⁴¹, che viene completamente modificato nel contenuto; entrambi costituiscono i due strumenti giuridici sui quali si basa l'Unione europea e tra i quali non vi è alcun rapporto

³⁷ Ivi, pp. 185-186.

³⁸ Il Trattato di Lisbona viene firmato il 13 dicembre 2007 ed entra in vigore il 1° dicembre 2009; è in Gazzetta Ufficiale n. C 306 del 17 dicembre 2007; in Italia è stato ratificato con la Legge n. 130 del 2 agosto 2008; il testo completo del Trattato di Lisbona è reperibile sul sito: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=IT>.

³⁹. Si tratta di un "trattato di riforma" che include in parte le innovazioni che sarebbero state introdotte dalla Costituzione europea (il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è stato firmato il 29 ottobre 2004 dai Capi di Stato e di Governo dei 25 Stati membri e degli allora 3 Stati candidati e approvato all'unanimità il 18 giugno 2004; per entrare in vigore il Trattato doveva essere ratificato da ciascuno dei Paesi firmatari, secondo le proprie procedure costituzionali; l'Italia ha ratificato la Costituzione il 6 aprile 2005, ma nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, svoltisi rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005, la maggioranza degli elettori ha votato "no"; dal sito: <http://www.politicheeuropee.it/comunicazione/15954/trattato-ue-bocciatura-Constituzione>) e introduce una serie di modifiche che contribuiranno a rendere più efficiente e democratico il processo decisionale europeo, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo, introducendo il voto a maggioranza qualificata per la maggior parte delle politiche, migliorando il controllo giurisdizionale, dando la possibilità alla Corte di giustizia di pronunciarsi su tutti gli aspetti legati alla libertà, alla sicurezza e alla giustizia, con la rimozione delle eccezioni che riguardano visti, asilo e migrazione; (Peretti I., *Schengenland, Immigrazione: politiche e culture in Europa*, Ediesse, 2010, p. 345).

⁴⁰ Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea è formato da 358 articoli, in gran parte costituiti dagli articoli del Trattato sulla Comunità europea che risultano, a seconda dei casi modificati, ricollocati o ampliati; con esso vi è la scomparsa della Comunità europea come soggetto giuridico e della sua sostituzione da parte dell'Unione europea (art. 1, par. 3 TUE) che acquisisce piena personalità giuridica anche nei settori della PESC (politica estera e di sicurezza comune) e della GAI (Giustizia e affari interni); (Sito Asgi: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/scheda.pratica.trattato.lisbona.doc>, p.2).

⁴¹ Il Trattato sull'Unione europea è composto di 55 articoli contenenti le disposizioni comuni, i principi democratici, regole relative alle istituzioni (poi articolate nel dettaglio nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), disposizioni sulle cooperazioni rafforzate, disposizioni sulla politica estera e di sicurezza e difesa comuni e disposizioni finali (revisione, recesso, personalità giuridica); (Sito Asgi: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/scheda.pratica.trattato.lisbona.doc>, p.2).

gerarchico, avendo lo stesso valore giuridico, come previsto dall'art. 1, par. 3, TUE.⁴²

Come già detto sopra, le novità introdotte sono molteplici e tra le quali vi è la scomparsa della struttura a tre pilastri⁴³, con la completa collocazione della materia riguardante visti, asilo e immigrazione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in particolare nel Titolo V, rubricato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia"⁴⁴; la stessa formula è contemplata anche nell'art. 3, par. 2, del TUE, dove è qualificata come uno degli obiettivi dell'Unione, come pure nell'art. 4, par. 2, lett. j), TFUE dove sono elencate le competenze concorrenti.⁴⁵

Proprio nel Titolo V del TFUE si trovano le novità più importanti riguardanti l'immigrazione e l'asilo: secondo l'art. 67, par. 2, TFUE l'Unione sviluppa una politica comune in materia di frontiere, visti, immigrazione e asilo e ciò dimostra un radicale cambiamento rispetto a quanto disposto dall'art. 63 TCE, laddove si attribuiva all'Unione la competenza ad adottare norme minime, inoltre la stessa disposizione qualifica la politica come fondata sulla solidarietà⁴⁶ tra gli Stati membri ed equa⁴⁷ nei confronti dei cittadini di Paesi terzi; quanto alle modalità di attuazione, l'art. 68 TFUE prevede che il Consiglio europeo definirà gli orientamenti strategici generali per la pianificazione legislativa e operativa

⁴² Sito Asgi: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/scheda.pratica.trattato.lisbona.doc>, p. 3.

⁴³ La struttura a tre pilastri viene creata con il Trattato di Maastricht del 1992, che aveva consentito di inserire la competenza in materia di visti, asilo e immigrazione nell'ambito della cooperazione GAI, il c.d. Terzo Pilastro, grazie al "compromesso" di competenze limitate in capo alle istituzioni, sia politiche sia giurisdizionali, di procedure decisionali caratterizzate dall'unanimità in capo al Consiglio e dal ruolo meramente consultivo del Parlamento europeo. Dopo il Trattato di Amsterdam del 1997 la cooperazione GAI risultava ripartita tra il Primo Pilastro, Titolo IV TCE (Circolazione delle persone, frontiere, visti, asilo, immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia civile) e il Terzo Pilastro, Titolo VI TUE (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale); (Sito Asgi: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/scheda.pratica.trattato.lisbona.doc>, pp. 2-3).

⁴⁴ Il Titolo V del TFUE sarà approfondito nel capitolo successivo.

⁴⁵ Ivi, p. 3.

⁴⁶ Per quanto riguarda la solidarietà, essa pone l'esigenza di ripartire tra tutti gli Stati membri gli oneri della gestione delle politiche comuni in questo settore che, come noto, rischiano di sovraccaricare di più gli Stati di frontiera esterna meridionale e orientale, rispetto a tutti gli altri Stati; lo stesso concetto lo si trova più ampiamente espresso nell'art. 80 TFUE dove è qualificato come principio generale dell'azione dell'Unione, prevedendo anche un'espressa attribuzione di competenza ad adottare "misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio".

⁴⁷ Si noti che alla tendenziale parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti e cittadini dell'Unione europea si sostituisce l'obiettivo dell'"equità" in base al quale il trattamento dei cittadini di Paesi terzi deve essere frutto di un contemperamento delle diverse legittime esigenze dell'Unione e proporzionale agli obiettivi che si vuole raggiungere.

nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.⁴⁸

Inoltre, l'art. 78 TFUE riformula l'articolo 63, par. 1 e 2 e l'articolo 64, par. 2, del TCE, con qualche variazione⁴⁹: la politica di asilo è ora espressamente qualificata come comune e sono richiamati come limiti vincolanti il principio di *non refoulement*, o principio di non respingimento e la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, della quale l'Unione non è parte, ma ne sono parti tutti gli Stati membri; è inoltre codificato il concetto di protezione internazionale, articolato nelle tre componenti dell'asilo europeo⁵⁰, della protezione sussidiaria e della protezione temporanea.⁵¹

Infine, l'art. 79 TFUE afferma che “l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta”; tale articolo riformula l'art. 63, par. 3 e 4, del TCE, con alcune variazioni come l'espressa qualificazione della politica come comune e il riferimento al contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta.⁵²

⁴⁸ Sito Asgi: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/scheda.pratica.trattato.lisbona.doc>, pp. 1-2.

⁴⁹ L'art. 78 TFUE riproduce in sostanza le norme già vigenti nel TCE con alcune piccole variazioni e quindi l'Unione può adottare norme che definiscano: uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione; uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale; un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio; procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria; norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria; il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea; misure temporanee in base alla procedura consultiva in caso di afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi a favore di uno o più Stati membri interessati; (Sito Asgi: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/scheda.pratica.trattato.lisbona.doc>, p. 5).

⁵⁰ Per la prima volta si qualifica l'asilo come asilo europeo quasi a sottolineare le caratteristiche peculiari della protezione internazionale in ambito di Unione europea rispetto alle altre aree geopolitiche del mondo.

⁵¹ Lo scopo delle tre forme di protezione dovrebbe essere quello di consentire a chiunque necessiti di una protezione internazionale di vedersi riconosciuto lo status appropriato alla propria situazione; si veda anche l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e per approfondimenti sulla protezione sussidiaria e sulla protezione temporanea si veda Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015, p. 147.

⁵² Secondo l'art. 79 TFUE l'Unione può adottare misure relativamente ai seguenti settori: condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare; definizione dei

Oltre a ciò, alcuni protocolli allegati ai Trattati dispongono ancora che le competenze attribuite all'Unione dal Titolo V del TFUE non valgono per certi Stati membri che hanno scelto di fare *opting out* rispetto alla politica di immigrazione e asilo: secondo il Protocollo (n. 20)⁵³, il Regno Unito e l'Irlanda sono autorizzati ad esercitare controlli sulle persone alle loro frontiere con altri Stati membri e viceversa, a questi ultimi è riconosciuto il potere di controllare le persone provenienti dal Regno Unito o dall'Irlanda, quindi si introduce così una deroga all'art. 77, par 1, lett. a, TFUE, che comporta la permanenza dei controlli alle frontiere nei confronti dei cittadini di Stati terzi, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri; secondo il Protocollo (n. 21)⁵⁴, gli stessi due Stati non sono vincolati dal Titolo V, né dalle normative adottate in base a tale Titolo, né dalle Convenzioni concluse nello stesso settore e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sull'interpretazione di tali disposizioni e misure; secondo il Protocollo (n. 22)⁵⁵, una simile esclusione è prevista per la Danimarca.⁵⁶

Un'ulteriore novità riguarda la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁵⁷ alla quale, con il richiamo all'art. 6 TUE, è riconosciuto valore

diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri; immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare; lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori;

(Sito Asgi: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/scheda.pratica.trattato.lisbona.doc>, pp. 5-6).

⁵³ Protocollo (n. 20) sull'applicazione di alcuni aspetti dell'art. 26 del TFUE al Regno Unito e all'Irlanda.

⁵⁴ Protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Regno Unito e l'Irlanda possono, in ogni momento, accettare specifiche misure fondate sul Titolo V; questa è una soluzione per favorire la partecipazione di tali Paesi al Titolo V, lasciando loro la libertà di valutare l'opportunità e le modalità di accettazione riguardanti le singole misure.

⁵⁵ Protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca. Al momento, per la Danimarca non è ancora prevista la possibilità di vincolarsi a singole misure e quindi gli atti adottati in base al Titolo V non potranno avere un'applicazione generale; tuttavia è già prevista una modifica al Protocollo attuale che, se la Danimarca deciderà di accettare, potrà vincolarsi alle disposizioni del Titolo V, come avviene già per il Regno Unito e l'Irlanda.

⁵⁶ Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015, p. 150.

⁵⁷ La Carta di Nizza, modificata il 12 dicembre 2007, è il primo documento sovranazionale e fornisce quei valori e diritti comuni, universali e indivisibili della dignità umana ai quali i Paesi membri dovranno attenersi; il testo integrale è reperibile nel sito:

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf. Per approfondimenti si possono vedere le riviste: Rizzo A., Di Maio F., *Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1,

vincolante, rafforzando così la tutela dei diritti individuali, quindi la sua violazione viene equiparata alla violazione dei Trattati; all'art.18 della Carta viene sancito il diritto di asilo, infatti si asserisce che "il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati e a norma del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea".⁵⁸

Per giunta, è prevista l'adesione da parte dell'Unione Europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁵⁹, che consentirebbe il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.⁶⁰

In conclusione, il Trattato di Lisbona, rendendo vincolante la Carta dei diritti fondamentali e confermando e consolidando le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione nel Capo 2, Titolo V del TFUE, mette a disposizione un ulteriore strumento di tutela dei diritti umani, tra i quali il diritto di asilo; garantendo tale diritto si vuole sottolineare l'importanza di offrire protezione a coloro che ne avessero bisogno e ciò deve avvenire attraverso procedimenti comuni sia per l'analisi delle domande, sia per ciò che riguarda il regime di trattamento dei rifugiati e dei richiedenti asilo, in quanto, in uno spazio dove deve essere rispettata la libera circolazione delle persone e si voglia garantire la sicurezza, non vi è altra soluzione che adottare una disciplina comune in materia di asilo, mediante la quale vengano tutelati rifugiati e richiedenti asilo e che possa gestire fenomeni come quello degli sfollati, sempre assicurando protezione e

2013, p. 5 ss; D'Aloia A., *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2014, p. 1 ss; Montaldo S., *Ne bis in idem e sistema "multilivello" di tutela dei diritti fondamentali: i rapporti tra l'art. 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e l'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2014, p. 669 ss.

⁵⁸ Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, CEDAM, 2010, p. 177

⁵⁹ La base giuridica per l'adesione dell'Unione alla CEDU si trova nell'art. 6, paragrafo 2 TUE e nel Protocollo n. 8. Per approfondimenti si può vedere la rivista: Lana A., *Il protocollo n. 16 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: alcune riflessioni*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 3, 2014, p. 641 ss.

⁶⁰ Peretti I., *Schengenland, Immigrazione: politiche e culture in Europa*, Ediesse, 2010, p. 346.

assistenza nel rispetto dei diritti umani e delle esigenze di sicurezza interna e stabilità.⁶¹

Il Trattato di Lisbona sancisce quindi, l'effettivo passaggio da un sistema di armonizzazione minima ad un regime uniforme su tutto il territorio dell'Unione, sebbene tale passaggio non sia ancora completo né in termini sostanziali, né in termini procedurali.⁶²

⁶¹ Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, CEDAM, 2010, p. 181.

⁶² Ibidem, 61. Per approfondimenti si può vedere la rivista: Rossi L. S., *L'Unione Europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 4, 2013, p. 749 ss.

Capitolo 2

IL DIRITTO DI ASILO: SITUAZIONE ATTUALE

2.1 La normativa europea di riferimento

Questo capitolo è volto a delineare come si articola la produzione normativa attualmente vigente sviluppata dall'Unione Europea in materia d'immigrazione e asilo, avente l'obiettivo di armonizzare le legislazioni nazionali attraverso l'emanazione di regolamenti e direttive, con il fine di dare vita ad un Sistema europeo comune d'asilo, che possa garantire pienamente tale diritto fondamentale; inoltre in questa sede verranno esaminate anche le comunicazioni della Commissione.

Attraverso un'analisi dettagliata di tali atti, si avrà quindi un quadro generale della materia in questione e si potrà così conoscere il fondamento giuridico del fenomeno attuale e delle diverse prospettive che ne fanno parte.

2.1.1 Il Titolo V del TFUE

Come si è già visto in precedenza, il Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea è rubricato “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” ed composto da cinque capi⁶³, ma in particolare è il capo II, “Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione” (artt. 77-80), che disciplina le materie dell'immigrazione e l'asilo.

L'art. 77 TFUE, dispone che l'Unione sviluppa una politica volta a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, a garantire il controllo delle persone e la

⁶³ Capo I, Disposizioni generali (artt. 67-76); capo II, Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione (artt. 77-80); capo III, Cooperazione giudiziaria in materia civile (art. 81); capo IV, Cooperazione giudiziaria in materia penale (artt. 82-86); Capo V, Cooperazione di polizia (artt. 87-89); (Dal sito UE: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_it.pdf, pp. 73-84).

sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne e ad instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.⁶⁴

Come già visto nel capitolo precedente al paragrafo 1.4, l'art. 78 TFUE prevede che l'Unione possa adottare misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione, uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale, un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio, procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria, criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria, norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria, il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea e misure temporanee in base alla procedura consultiva in caso di afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi a favore di uno o più Stati membri interessati.⁶⁵

Sempre nel capitolo precedente, nello stesso paragrafo, si è visto l'art 79 TFUE, il quale dispone che l'Unione può adottare misure relative a determinati

⁶⁴ L'art. 77, par. 2, sancisce che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata, b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne, c) le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo, d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne. Inoltre il par. 3 afferma che se un'azione dell'Unione risulta necessaria per facilitare l'esercizio del diritto, di cui all'articolo 20, paragrafo 2, lettera a) e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può adottare disposizioni relative ai passaporti, alle carte d'identità, ai titoli di soggiorno o altro documento assimilato; il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. Infine il par. 4 dichiara che il presente articolo lascia impregiudicata la competenza degli Stati membri riguardo alla delimitazione geografica delle rispettive frontiere, conformemente al diritto internazionale.

⁶⁵ Nell'art. 78 TFUE la politica di asilo è espressamente qualificata come comune e sono richiamati come limiti vincolanti il principio di non refoulement, o principio di non respingimento e la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, della quale tutti gli Stati membri dell'Unione ne sono parte; è inoltre codificato il concetto di protezione internazionale, articolato nelle tre componenti dell'asilo europeo, della protezione sussidiaria e della protezione temporanea.

settori come le condizioni di ingresso e soggiorno e le norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare, la definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri, l'immigrazione clandestina e il soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare e la lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare di donne e di minori; inoltre l'Unione può concludere con i Paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di Paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri; infine il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.⁶⁶

Per concludere, l'art 80 TFUE, sancisce che le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario; ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.⁶⁷

2.1.2 I regolamenti vigenti riguardanti l'immigrazione, il diritto d'asilo e le frontiere

I regolamenti vigenti nell'ordinamento europeo che disciplinano

⁶⁶ L'art. 79 TFUE afferma che l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta.

⁶⁷ Per approfondimenti sulla solidarietà e sull'equità si vedano le note n. 46 e n. 47 del capitolo 1, par. 1.4.

l'immigrazione e il diritto d'asilo sono molteplici e ognuno dei quali sancisce determinate regole da adottare nelle diverse situazioni che si presentano nei Paesi dell'Unione.

Partendo dall'analisi del regolamento meno recente, possiamo esaminare il Regolamento (CE) n. 296/2008⁶⁸, che modifica il regolamento che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere esterne da parte delle persone, il c.d. "codice frontiere Schengen"; quest'ultimo stabilisce le regole sui controlli di frontiera che devono essere eseguiti dalle autorità di tutti gli Stati membri e garantisce il carattere eccezionale di un eventuale ripristino dei controlli alle frontiere interne allo spazio Schengen.⁶⁹ Tale atto di modifica ha introdotto infatti la possibilità di adottare misure di sorveglianza supplementari, secondo le modalità previste. Di recente questo regolamento è stato ulteriormente modificato, ma la sua trattazione sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo 3.2 del terzo capitolo di questa tesi.

Seguendo l'ordine cronologico vi è poi un atto di notevole rilevanza per quanto riguarda il diritto d'asilo, si tratta infatti del Regolamento (UE) n. 439/2010⁷⁰, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)⁷¹ e affida a tale Agenzia tre compiti fondamentali, come dare un contributo per una migliore attuazione del sistema europeo comune di asilo, rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo fra gli Stati membri e fornire o coordinare il sostegno operativo

⁶⁸ Il Regolamento (CE) n. 296/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2008, modifica il Regolamento (CE) n. 562/2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione; si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 97/60 del 9 aprile 2008; il testo è scaricabile dal sito: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32008R0296>.

⁶⁹ Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015, p. 131.

⁷⁰ Il Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO); si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 132/11 del 29 maggio 2010; il testo è scaricabile dal sito: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:IT:PDF>.

⁷¹ L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo è un'Agenzia dell'UE, dotata di personalità giuridica, con sede a La Valletta, Malta; l'Ufficio deve la sua nascita all'evidenza che, per avere un'armonizzazione concreta nei fatti, l'emanazione di atti giuridici non è sufficiente e le diversità fra i sistemi di asilo nazionali rimangono ancora troppo grandi; ciò crea problemi non solo per le persone, ma anche per gli stessi Stati che si trovano nell'impossibilità, se lasciati soli, di tener fede agli impegni presi in sede europea e a dover far fronte alle difficoltà di altri Paesi; il sito dell'EASO è: <https://easo.europa.eu>.

agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a una pressione particolare; è necessario precisare però, che Ufficio di sostegno non ha alcun potere in relazione al processo decisionale per quanto riguarda le singole domande di protezione internazionale.⁷²

In relazione all'attraversamento delle frontiere esterne e al codice frontiere Schengen vi è un ulteriore atto, o meglio il Regolamento (UE) n. 1168/2011⁷³, finalizzato al rafforzamento di FRONTEX attraverso la possibilità, conferita all'Agenzia, di coordinare operazioni congiunte e l'obbligo, posto in capo agli Stati membri, di fornire personale per la costituzione di squadre europee di frontiera, mettendo a loro disposizione attrezzature tecniche idonee.⁷⁴ Tale atto introduce alcune novità, tra le quali l'opportunità da parte dell'Agenzia di semplificare e rendere più efficace l'applicazione delle misure dell'Unione vigenti e future relative alla gestione delle frontiere esterne, in particolare proprio il codice frontiere Schengen e a tal fine garantisce il coordinamento delle azioni intraprese dagli Stati membri, contribuendo così a un livello efficace, elevato e uniforme di controllo delle persone e di sorveglianza delle frontiere esterne degli Stati membri; tutto ciò avviene nel rispetto dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione di Ginevra e dal diritto internazionale pertinente.

Arrivati a questo punto dell'analisi non si può non fare riferimento ai regolamenti più recenti e soprattutto rilevanti per quanto riguarda la materia del diritto d'asilo; tra di essi appunto, vi è il Regolamento (UE) n. 604/2013⁷⁵,

⁷² Dal sito: <http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/05/ufficio-europeo-di-sostegno-per-lasilo.html>.

⁷³ Il Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, modifica il Regolamento (CE) n. 2007/2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX), avente la funzione di coordinare l'attività di controllo degli Stati membri, in particolare organizzando operazioni comuni, fornendo anche una cooperazione operativa; (Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015, pp. 131-132); il sito di FRONTEX è: <http://frontex.europa.eu>; il regolamento si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 304/1 del 22 novembre 2011; il testo è scaricabile dal sito:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0001:0017:IT:PDF>.

⁷⁴ Dal sito: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Seconda-fase-del-Sistema-europeo-comune-di-asilo-la-normativa-europea-vigente-in-materia-dasilo/334>.

⁷⁵ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013; il regolamento si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 180/31 del 29 giugno 2013; il testo è scaricabile dal sito:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>.

chiamato anche “Regolamento Dublino III”, il quale stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Tale atto è stato uno degli strumenti più criticati, sia dal punto di vista delle conseguenze sulle vite dei richiedenti asilo, limitandone la mobilità nell’UE, sia per la scarsa efficienza e i costi complessivi poco chiari del sistema, ma nonostante ciò è definito una “pietra miliare” nella costruzione del Sistema europeo comune di asilo.⁷⁶ Il principio generale alla base di questo regolamento è lo stesso della vecchia Convenzione di Dublino del 1990 che si occupava di individuare lo Stato membro competente per l’esame di una domanda di asilo⁷⁷, sebbene oggi la competenza sia individuata attraverso i criteri “obiettivi” presenti nel testo, che lasciano uno spazio molto limitato alle preferenze dei singoli. Il nuovo regolamento apporta delle novità importanti, tra le quali le principali sono la modifica di alcune definizioni, l’introduzione dell’effetto sospensivo del ricorso, l’inserimento dei termini per la procedura di ripresa in carico, la possibilità di trattenere il richiedente per il pericolo di fuga e l’introduzione dello scambio di informazioni sanitarie a tutela del richiedente;

⁷⁶ Il Sistema europeo comune di asilo si articola in cinque diversi atti normativi: regolamento Dublino, direttiva Procedure, direttiva Qualifiche, direttiva Accoglienza e norme EURODAC sul rilevamento delle impronte digitali.

⁷⁷ La Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l’esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee fu firmata a Dublino il 15 giugno 1990 e introduce l’attribuzione della responsabilità per esaminare le domande di asilo. Successivamente viene adottato il Regolamento (CE) n. 343/2003, c.d. “Regolamento Dublino II”, del 18 febbraio 2003, con l’obiettivo di sostituire ed integrare le disposizioni della Convenzione del 1990 con una vera e propria normativa in materia; il Regolamento si occupa essenzialmente di stabilire i criteri e le procedure da seguire per individuare il più rapidamente possibile lo Stato membro competente per l’esame di una domanda di asilo, di fissare termini ragionevoli per ciascuna fase e prevenire il fenomeno delle domande d’asilo multiple; la funzione è duplice: garantire al richiedente asilo che la sua domanda venga esaminata da un Paese membro ed evitare che lo stesso soggetto proponga molteplici domande di asilo in diversi Paesi membri il, cioè il c.d. “asylum shopping”; presupposto fondamentale per un corretto funzionamento di tale regolamento, è l’esistenza di una politica comune di asilo da parte degli Stati membri. In seguito nel 2008 è stata avanzata dalla Commissione una proposta di modifica di tale Regolamento, con le finalità di estenderne l’applicabilità a chi usufruisce della protezione sussidiaria e di prevedere maggiori garanzie per i richiedenti asilo; ciò ha portato nel 2013, all’adozione dell’attuale Regolamento (UE) n. 604/2013, il c.d. “Regolamento Dublino III”. (Dal manuale: Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell’ordinamento comunitario dopo l’entrata in vigore del trattato di Lisbona*, CEDAM, 2010, pp. 138, 169, 209 e dal sito: http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/tesi_Unione_europea_e_diritto_d_asilo.pdf).

queste novità non vanno ad intaccare il principio sopraccitato, ma cercano di attenuare parzialmente gli effetti negativi del sistema.⁷⁸

Dopo aver esaminato il Regolamento Dublino III, ora si deve porre l'attenzione su un altro atto avente una certa importanza, il quale è in relazione diretta con quest'ultimo, tanto da risultare uno strumento fondamentale nella sua applicazione: stiamo parlando del Regolamento (UE) n. 603/2013⁷⁹, che sostituisce il regolamento con il quale si istituì l'EURODAC, la banca dati europea per il confronto delle impronte digitali e rende efficace l'applicazione del Regolamento (UE) n. 604/2013, assieme al quale costituiscono i pilastri del più ampio "Sistema Dublino".⁸⁰ Le novità apportate dal nuovo regolamento sono principalmente due, l'una la si può desumere già dal titolo e consiste nel permettere, a certe condizioni,

⁷⁸ Le principali novità introdotte da Dublino III: alcune definizioni sono leggermente più ampie, altre sono introdotte per la prima volta (parenti, rappresentante del minore non accompagnato, rischio di fuga); obbligo di considerare sempre l'interesse superiore del minore, possibilità di ricongiungimento più ampie (e in generale più garanzie) per i minori; divieto esplicito di trasferire un richiedente qualora si abbiano fondati motivi di ritenere che vi sia un rischio di trattamenti inumani o degradanti; obbligo di fornire più informazioni ai richiedenti (sia prima che dopo l'eventuale decisione di trasferimento) e di condurre un colloquio personale (prima della decisione di trasferimento); regole più chiare (ma più restrittive) sulla competenza in caso di "persone a carico"; si chiariscono in maniera opportuna gli obblighi dello Stato competente; termini più stringenti per la procedura di presa in carico e introduzione di termini per la richiesta di ripresa in carico; il ricorso contro una decisione di trasferimento (pur non automaticamente sospensivo) offre sicuramente molte più garanzie rispetto a Dublino II; introduzione di limiti, anche temporali, al trattenimento delle persone soggette alla procedura Dublino (ma rimane elevato rischio-discrezionalità); chiarite modalità e costi dei trasferimenti; obbligo, prima di un trasferimento, di scambiarsi dati (anche sanitari) necessari a garantire assistenza adeguata, continuità della protezione e soddisfazione di esigenze specifiche, in particolare mediche; introduzione di un "meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi" in caso di rischio di speciale pressione sul sistema di asilo di un Paese e/o in caso di problemi nel funzionamento dello stesso. Dai siti:

<http://asiloineuropa.blogspot.it/2013/07/dublin-guide-il-regolamento-dublino-iii.html#more>;

<http://unipd-centrodirittumani.it/it/schede/Seconda-fase-del-Sistema-europeo-comune-di-asilo-la-normativa-europea-vigente-in-materia-dasilo/334>.

⁷⁹ Il Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, abroga e sostituisce il Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, con il quale è stato istituito l'EURODAC; il regolamento si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 180/1 del 29 giugno 2013; il testo è scaricabile dal sito:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:IT:PDF>.

⁸⁰ Per approfondimenti sul "Sistema Dublino" si possono vedere le riviste: Boldrini L., Lana M., Santacroce G., Gaja G., Pocar F., Hein C., Favilli C., Saccucci A., Compagnucci R., *Atti del Convegno su Il "sistema di Dublino" versus la libertà di movimento dei rifugiati in Europa*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1, 2014, p. 79 ss; De Chiara C., *"Sistema Dublino", responsabilità dello Stato membro di primo ingresso e sindacato della Corte di giustizia*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1, 2015, p. 39 ss; Di Filippo M., *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1, 2015, p. 47 ss.

l'accesso ai dati contenuti nel sistema centrale di Eurodac anche alle autorità responsabili della prevenzione, dell'accertamento o dell'indagine di reati di terrorismo o altri reati gravi, designate da ciascuno Stato membro, nonché ad Europol, l'altra invece riguarda la gestione di Eurodac, la quale viene affidata all'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁸¹, che deve garantire il funzionamento del sistema 24 ore su 24, sette giorni su sette. Tale atto vale sia per i richiedenti asilo che per gli immigrati irregolari e consente l'accertamento dell'identità del richiedente asilo, del suo esatto percorso di viaggio e se egli abbia già presentato domanda in un altro Stato membro; vi è così un notevole ampliamento di questo strumento, data la necessità di individuare con maggiore precisione i dati da trasmettere, le modalità di trasmissione e conservazione degli stessi, le modalità di accesso a tali dati e i diritti dell'interessato⁸², dando vita così ad un atto giuridico estremamente complesso.⁸³

Per concludere con i regolamenti, esaminiamo l'atto più recente, cioè il Regolamento (UE) n. 516/2014⁸⁴, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e

⁸¹ Regolamento (UE) n. 1077/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in GU dell'Unione europea L 286/1 del 1° novembre 2011.

⁸² Gli Stati membri hanno l'obbligo di procedere "tempestivamente al rilevamento delle impronte digitali di tutte le dita di ogni richiedente protezione internazionale di età non inferiore a 14 anni non appena possibile e in ogni caso entro 72 ore dalla presentazione della domanda", salve alcune possibilità di proroga; i dati trasmessi (oltre alle impronte digitali, anche Stato di origine, sesso e altri) sono automaticamente confrontati con gli altri dati registrati nel sistema centrale, da cui viene inviata una risposta positiva se il dato è già registrato, o negativa se il dato è nuovo; tali dati sono poi conservati presso il sistema centrale per 10 anni, salvo che l'interessato acquisisca prima di quella scadenza la cittadinanza di uno Stato membro. Gli Stati membri utilizzano il medesimo procedimento anche per i cittadini di Paesi terzi o apolidi di età non inferiore a 14 anni che siano fermati dalle competenti autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della propria frontiera in provenienza da un Paese terzo e che non siano stati respinti; anche questi dati (oltre alle impronte digitali, Stato di origine, sesso e altri) devono essere trasmessi entro 72 ore dopo la data del fermo, salve alcune possibilità di proroga; tali dati sono conservati invece, per 18 mesi, salvo che all'interessato sia rilasciato prima della scadenza un titolo di soggiorno, o che lo stesso abbia lasciato il territorio degli Stati membri, o abbia acquisito la cittadinanza di uno Stato membro, per essere confrontati con i dati relativi ai richiedenti protezione internazionale che verranno trasmessi al sistema centrale successivamente.

⁸³ Dal sito: <http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/05/regolamento-eurodac.html>; e dai manuali Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, CEDAM, 2010, pp. 208-209 e Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015, p. 143.

⁸⁴ Il Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre

integrazione, con il suo regolamento di applicazione, Regolamento (UE) n. 514/2014⁸⁵; l'obiettivo del Fondo è di “contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, della protezione sussidiaria e della protezione temporanea e della politica comune dell'immigrazione, nel pieno rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”.⁸⁶ Più in particolare, per il periodo che va dal 2014 al 2020 gli Stati membri dell'Unione Europea avranno a disposizione 3.137 milioni di euro, la maggior parte dei quali, 2.752 milioni di euro, è destinato a programmi di livello nazionale, mentre per i programmi di reinsediamento e trasferimento dei rifugiati sono stanziati 360 milioni di euro e 385 milioni per le azioni pan-europee e le azioni di emergenza.⁸⁷

2.1.3 Le direttive vigenti in materia di immigrazione e asilo

Avendo descritto sopra i regolamenti, ora passiamo ad esaminare le direttive vigenti nell'ordinamento dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo, per completare la presentazione dell'insieme di atti che compongono il Sistema europeo comune d'asilo.

Nel processo di armonizzazione delle normative nazionali in materia d'asilo,

2020, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio; il regolamento si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 150/168 del 20 maggio 2014; il testo è scaricabile dal sito:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0516>.

⁸⁵ Il Regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi; il regolamento si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 150/112 del 20 maggio 2014; il testo è scaricabile dal sito:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0514>.

⁸⁶ Nell'ambito di questo obiettivo generale, il Fondo contribuisce ad alcuni obiettivi specifici comuni come: rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna; sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico e sociale, come il fabbisogno del mercato del lavoro, preservando al contempo l'integrità dei sistemi di immigrazione degli Stati membri e promuovendo l'effettiva integrazione dei cittadini di paesi terzi; promuovere strategie di rimpatrio eque ed efficaci negli Stati membri, che contribuiscano a contrastare l'immigrazione illegale, con particolare attenzione al carattere durevole del rimpatrio e alla riammissione effettiva nei Paesi di origine e di transito; migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica. (Dal sito: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Seconda-fase-del-Sistema-europeo-comune-di-asilo-la-normativa-europea-vigente-in-materia-dasilo/334>).

⁸⁷ Dal sito: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/News/Pagine/FAMI.aspx>.

la meno recente è la Direttiva 2001/55/CE⁸⁸, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea⁸⁹ in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi; in particolare deve trattarsi di stranieri che hanno dovuto abbandonare il proprio Paese o sono stati evacuati e non possono essere rimpatriati in condizioni stabili e sicure a causa della situazione nel Paese stesso. L'elemento di novità di tale direttiva è l'introduzione di un dispositivo eccezionale nel caso di arrivo massiccio nell'Unione europea di stranieri che non possono rientrare nel loro paese, in particolare a causa di una guerra, violenze o violazioni dei diritti umani; la normativa stabilisce quindi una tutela immediata e transitoria di tali persone sfollate e assicura un equilibrio degli sforzi realizzati tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze di tale accoglienza. È importante sottolineare che gli Stati membri devono consentire ai titolari di protezione temporanea di presentare la domanda di asilo. Nonostante i casi di consistente afflusso di immigrati in alcuni Stati membri, non risulta che vi sia una prassi applicativa dei meccanismi previsti da tale direttiva.⁹⁰

Ora invece, seguendo il filo cronologico, si deve rivolgere l'attenzione sulla Direttiva 2008/115/CE⁹¹, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati

⁸⁸ La direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 212/12 del 7 agosto 2001; è stata recepita in Italia con Decreto Legislativo n. 85 del 7 aprile 2003; il testo è scaricabile dal sito:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>.

⁸⁹ La protezione temporanea è definita come “la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione”; la durata della protezione è di un anno, prorogabile automaticamente per periodi di sei mesi per un periodo massimo di un anno, inoltre vengono specificati i casi in cui cessa, stabilendo che ciò accade nel momento in cui si raggiunge la durata massima o sulla base di una decisione del Consiglio; infine vengono stabiliti gli obblighi che devono rispettare gli Stati membri nei confronti dei titolari della protezione temporanea, (ad esempio deve essere consentito loro di presentare la domanda di asilo), le disposizioni che garantiscono il rimpatrio delle persone per le quali è cessato lo status di protezione temporanea e come gli Stati membri debbano accogliere con spirito di solidarietà le persone soggette alla protezione temporanea, indicando la capacità di accoglienza in termini numerici.

⁹⁰ Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015, p. 147.

⁹¹ La direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 è la c.d. “Direttiva rimpatri” e si fonda sulla convinzione generale che qualsiasi decisione di allontanamento o

membri relative al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'Unione europea, a condizione che gli stessi Stati dispongano di un sistema equo ed efficiente che disciplini l'asilo nel rispetto del principio del *non refoulement*; inoltre pone come obiettivo fondamentale da perseguire la tutela dei diritti degli immigrati.⁹² Tale direttiva persegue determinati scopi, come l'istituzione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni, affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità, la necessità di stabilire una procedura equa e trasparente con decisioni adottate caso per caso, non limitandosi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare, con la conseguente necessità di prevedere garanzie giuridiche minime comuni sulle decisioni connesse al rimpatrio per l'efficace protezione degli interessi delle persone interessate e infine la previsione che il ricorso al trattenimento dovrebbe essere limitato e subordinato al principio di proporzionalità, con riguardo ai mezzi impiegati e agli obiettivi perseguiti, se l'uso di misure meno coercitive è insufficiente.⁹³

Entrando nel vivo del Sistema europeo comune d'asilo, iniziamo ora con l'esaminare la direttiva 2011/95/UE⁹⁴, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di

rimpatrio di un immigrato irregolare debba basarsi sull'effettiva e adeguata tutela dei diritti umani dell'individuo coinvolto; si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 348/98 del 16 dicembre 2008; è stata recepita in Italia con Decreto Legge n. 89 del 23 giugno 2011; il testo è scaricabile dal sito: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32008L0115>.

⁹² Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, CEDAM, 2010, p. 206.

⁹³ La clausola di emergenza lascia agli Stati membri che devono affrontare l'arrivo improvviso e inaspettato di numeri elevati di migranti una certa flessibilità riguardo alle condizioni per il loro trattenimento. Gli Stati membri possono inoltre applicare procedure di rimpatrio semplificate e rapide ai migranti fermati o intercettati in occasione dell'attraversamento irregolare di una frontiera, in conformità della legislazione nazionale, nel rispetto di alcune garanzie fondamentali. Dal sito: <http://www.meltingpot.org/La-direttiva-2008-115-CE-direttiva-rimpatri-e-le-sue.html#.Vssckn3hBH2>.

⁹⁴ La direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 è la c.d. "Direttiva qualifiche", abroga e sostituisce la direttiva 2004/83/CE; si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 337/9 del 20 dicembre 2011; è stata recepita in Italia con Decreto Legislativo n. 18 del 21 febbraio 2014; il testo è scaricabile dal sito:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:it:PDF>.

Per approfondimenti si può vedere la rivista: Tria L., *La qualifica per la protezione internazionale dei migranti non economici*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1, 2011, p. 15 ss.

Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria⁹⁵, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta;⁹⁶ essa cerca di realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali della protezione internazionale, più in particolare contiene disposizioni che migliorano la condizione del rifugiato⁹⁷ rispetto alla tutela minima prevista dalla Convenzione di Ginevra, equiparandolo di solito al cittadino dello Stato membro ospite e inoltre, analizza altri aspetti, come il rilascio di un permesso di soggiorno, il mantenimento dell'unità familiare e la tutela dei minori non accompagnati, infine estende al beneficiario di protezione sussidiaria il trattamento riconosciuto al rifugiato, con qualche limitata eccezione.⁹⁸ Le maggiori novità introdotte dalla nuova direttiva riguardano diversi aspetti, che toccano per prima cosa le disposizioni generali, dove ora si parla semplicemente di norme e non più di norme minime, lasciando comunque agli Stati membri la facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli, inoltre viene allargata la definizione di familiari; in materia di valutazione della domanda invece, quanto ai soggetti che offrono protezione, si chiarisce che la lista è esaustiva e nel caso in cui si tratti di partiti o organizzazioni che controllano lo Stato, si inserisce la condizione che abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione, infine si prevede che la protezione contro persecuzioni o danni gravi debba essere effettiva e

⁹⁵ La protezione sussidiaria spetta a un cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se tornasse nel Paese di origine correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e il quale non può avvalersi della protezione di detto Paese.

⁹⁶ La direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 maggio 2011 modifica la direttiva 2003/109/CE, estendendo l'ambito di applicazione dello status di soggiornante di lungo periodo anche ai beneficiari di protezione internazionale e prevede delle garanzie per questi ultimi che, dopo aver ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo, si spostano in altri Paesi.

⁹⁷ Secondo l'art. 2, lettera d) della direttiva 2011/95/UE la definizione di "rifugiato" è: "cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12".

⁹⁸ Gestri M., Di Filippo M., Calamia A., *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, CEDAM, 2012, p.244-245, 247.

non temporanea; e ancora, per quanto concerne la protezione interna al Paese di origine, viene aggiunto l'obbligo per gli Stati di disporre di informazioni precise e aggiornate, provenienti da fonti pertinenti sulla situazione in quella parte del Paese di origine; un'ulteriore novità è l'introduzione di un'eccezione alla cessazione dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria dovuta al venir meno delle circostanze che ne hanno determinato il riconoscimento e infine vi è l'avvicinamento del contenuto dello status di protezione sussidiaria a quello dello status di rifugiato, eliminando parte delle possibilità che gli Stati avevano di limitare l'accesso ad alcuni diritti ai soli rifugiati.⁹⁹

Proseguendo l'analisi delle direttive che compongono il sistema sopracitato, vi è la direttiva 2013/32/UE¹⁰⁰, che espone le procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale¹⁰¹ e come si legge nel preambolo, è diretta a sviluppare ulteriormente le norme relative alle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, così da istituire una procedura comune di asilo nell'Unione. La direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito, mentre non si applica alle domande di asilo presentate presso le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri, inoltre gli Stati hanno la possibilità di applicare la direttiva all'esame di domande dirette a ottenere forme di protezione diverse da quelle che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva qualifiche. Nell'art. 12 sono contenute le garanzie che gli Stati debbono riconoscere ai

⁹⁹ Dal sito:

<http://www.meltingpot.org/La-nuova-Direttiva-Qualifiche-Pubblicazione-nella-Gazzetta.html#.Vss1h33hBH1>.

¹⁰⁰ La direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 è la c.d. "Direttiva procedure", abroga e sostituisce la direttiva 2005/85/CE; si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 180/60 del 29 giugno 2013; è stata recepita in Italia con Decreto Legislativo n. 142 del 18 agosto 2015; il testo è scaricabile dal sito:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:IT:PDF>.

¹⁰¹ Dal titolo si può notare come, conformemente al nuovo art. 78 TFUE, non si parla più di "norme minime per le procedure applicate negli Stati membri" ma semplicemente di "procedure comuni", per le quali la direttiva procedure lascia un certo margine di manovra agli Stati nel recepimento; inoltre è da sottolineare l'ampliamento dell'oggetto dal riconoscimento e revoca dello status di rifugiato a quello dello status di protezione internazionale.

richiedenti asilo nelle procedure di primo grado¹⁰², mentre all'art.13 si trovano gli obblighi dei richiedenti¹⁰³, infine l'art.14 prevede il diritto del richiedente asilo ad un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale prima che sia presa una decisione in merito.¹⁰⁴ Tale atto apporta delle novità interessanti, infatti l'obiettivo della nuova direttiva è quello di stabilire procedure comuni e non più norme minime, ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, inoltre l'ambito di applicazione viene espressamente esteso a tutte le domande di protezione internazionale e a tutte le procedure di revoca e non solo a quelle relative allo status rifugiato, infine provvede a dare una definizione di richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari e di domanda reiterata.¹⁰⁵

Infine con l'ultima direttiva di cui ora parleremo, si chiude il cerchio degli atti che costituiscono il sistema già più volte citato; parliamo così della direttiva

¹⁰² Gli Stati nei confronti dei richiedenti asilo hanno obblighi: di informazione su procedura, diritti e doveri, conseguenze del mancato adempimento, mezzi per presentare gli elementi su cui si basa la sua domanda di protezione, conseguenze di un ritiro della domanda; di fornire ai richiedenti asilo, con fondi pubblici, l'assistenza di un interprete laddove necessario e in particolare durante le audizioni; di non negare ai richiedenti la possibilità di comunicare con l'UNHCR (l'agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati) o altre organizzazioni che prestino assistenza; di garantire al richiedente e al suo avvocato l'accesso alle informazioni sui Paesi di origine e di transito usate dall'autorità accertante, nonché alle informazioni fornite dagli esperti di cui all'art. 10, se tali informazioni sono state prese in considerazione al fine di prendere la decisione; di informare il richiedente dell'esito della decisione in una lingua che capisce o è ragionevole supporre possa capire. Per approfondimenti si può vedere la rivista: Tria L., *Le garanzie procedurali per la tutela dei diritti dei migranti*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 3, 2014, p. 553 ss.

¹⁰³ Gli obblighi che gli Stati possono o debbono imporre ai richiedenti asilo sono: l'obbligo per gli Stati di imporre ai richiedenti asilo di cooperare con le autorità ai fini dell'accertamento dell'identità; la possibilità di imporre ai richiedenti asilo altri obblighi qualora siano necessari per il trattamento della domanda: in particolare, la direttiva menziona l'obbligo di comparire davanti alle autorità, di consegnare i documenti pertinenti in loro possesso, di informare le autorità sui cambi di residenza o domicilio, nonché la possibilità per le autorità di perquisire il richiedente (nel rispetto della dignità umana e di integrità fisica e psicologica), di fotografarlo e di registrare le dichiarazioni orali del richiedente, previamente informato.

¹⁰⁴ Dal sito: <http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/05/direttiva-procedure-scheda.html>.

¹⁰⁵ Necessita di garanzie procedurali particolari «il richiedente la cui capacità di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi previsti dalla presente direttiva è limitata a causa di circostanze individuali» e viene definita «domanda reiterata» una ulteriore domanda di protezione internazionale «presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente, anche nel caso in cui il richiedente abbia esplicitamente ritirato la domanda e nel caso in cui l'autorità accertante abbia respinto la domanda in seguito al suo ritiro implicito; dal sito: http://librerieprofessionali.it/img_articoli/e9788859811237.pdf.

2013/33/UE¹⁰⁶, che fissa le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale¹⁰⁷ e ha come base giuridica l'art. 78 TFUE, par. 2, lett. f), il quale stabilisce che l'Unione nello sviluppare una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento, adotti norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria. La direttiva, secondo il principio della parità di trattamento, si applica a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale.¹⁰⁸ Per gli Stati membri sussistono degli obblighi nei confronti dei richiedenti protezione internazionale¹⁰⁹, tra i quali quello di rilasciare al richiedente un documento che ne certifichi il nome e lo status. Apportando delle novità a riguardo, tale atto dispone che i richiedenti possono circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata, disciplina il loro trattenimento, stabilendo che esso sia il più breve possibile¹¹⁰, sancisce la

¹⁰⁶ La direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 è la c.d. "Direttiva accoglienza", abroga e sostituisce la direttiva 2003/09/CE; si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 180/96 del 29 giugno 2013; è stata recepita in Italia con Decreto Legislativo n. 142 del 18 agosto 2015; il testo è scaricabile dal sito:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:IT:PDF>.

¹⁰⁷ La nuova direttiva reca "norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale" e ciò evidenzia due modifiche rispetto al passato: non si dispongono più norme "minime", ma norme, inoltre, in linea con la legislazione europea in materia d'asilo, non si parla più di richiedenti asilo, ma di richiedenti protezione internazionale.

¹⁰⁸ la Corte di Giustizia dell'UE nel caso *Cimade e Gisti* del 2011 aveva affermato che le disposizioni e gli standard di accoglienza della Direttiva devono essere applicati a tutti i richiedenti protezione internazionale, anche in strutture di detenzione, o in procedura di trasferimento ex Regolamento Dublino.

¹⁰⁹ Gli obblighi per gli Stati membri sono di informare i richiedenti entro un termine ragionevole, non superiore a quindici giorni, dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale, circa i benefici riconosciuti e gli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza. Le informazioni sono fornite per iscritto e se del caso anche oralmente, in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile.

¹¹⁰ Gli Stati non trattengono una persona sulla sola base della richiesta e vengono stabiliti tre requisiti in ogni caso in cui si decida il trattenimento di un richiedente asilo: la detenzione deve essere necessaria; la detenzione deve provenire da una valutazione caso per caso della situazione individuale; deve essere una *extrema ratio*, da disporre solo ove misure alternative e meno coercitive

riduzione o la revoca delle condizioni materiali di accoglienza, decreta le disposizioni a favore delle persone vulnerabili, sancisce il superiore interesse del minore e dell'unità familiare, infine stabilisce le azioni volte a migliorare l'efficienza del sistema di accoglienza.¹¹¹

2.1.4 Le comunicazioni della Commissione in tema di asilo e immigrazione

Per terminare l'analisi del quadro normativo in materia d'immigrazione e asilo, non rimane che esaminare le Comunicazioni, le quali sono degli strumenti che la Commissione europea utilizza con frequenza e con contenuti diversi.¹¹²

Innanzitutto iniziamo ad analizzare la Comunicazione del 13 maggio 2015¹¹³ con la quale la Commissione presenta a Bruxelles l'Agenda europea sulla migrazione, che espone una serie di azioni, alcune immediate¹¹⁴, altre basate su quattro livelli di azione, per una politica migratoria dell'Unione equa, solida e realistica che, se attuati, assicureranno all'Unione europea una politica migratoria che rispetti il diritto di chiedere asilo, raccolga la sfida umanitaria, inquadri in un contesto europeo chiaro una politica comune in materia di migrazione e resista alla prova del tempo.¹¹⁵ Tale atto apporta numerose novità tra le quali, l'introduzione di

non siano applicabili; in aggiunta disciplina le garanzie per i richiedenti asilo trattenuti, le condizioni di trattenimento, il trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari.

¹¹¹ Dai siti:

<http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/04/direttiva-accoglienza.html>;

<http://www.meltingpot.org/Direttiva-2013-33-UE-del-26-giugno-2013-18627.html#.VstRm33hBH0>.

¹¹² Per approfondimenti si può vedere la rivista: Mattera P., *Le programme de travail 2015 de la Commission européenne*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 4, 2014, p. 779 ss.

¹¹³ La Comunicazione della Commissione COM(2015) 240 final, del 13 maggio 2015, il testo è scaricabile dal sito:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf.

Per approfondimenti si può vedere la rivista: Mattera P., *L'agenda européen en matière de migration*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 2, 2015, p. 293 ss.

¹¹⁴ Fanno parte delle "azioni immediate" inserite nell'Agenda europea sulla migrazione: il triplicamento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte di Frontex "Triton" e "Poseidon"; l'attivazione del sistema di emergenza previsto dall'art. 78, par. 3 del TFUE per aiutare gli Stati membri che affrontano un afflusso improvviso di migranti (con la proposta, entro maggio, di un meccanismo temporaneo di «distribuzione» nell'Ue delle persone con bisogno di protezione internazionale e, entro la fine del 2015, di un sistema permanente di ricollocazione in situazioni d'emergenza); la proposta di un programma di reinsediamento nei Paesi Ue per 20.000 rifugiati; e la preparazione di un'«eventuale» operazione di politica di sicurezza e di difesa comune nel Mediterraneo per smantellare le reti di trafficanti e contrastare il traffico di migranti.

¹¹⁵ I "quattro pilastri" della nuova agenda sono: 1) Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare,

un meccanismo temporaneo per la distribuzione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, in modo da garantire la partecipazione equa ed equilibrata di tutti gli Stati membri allo sforzo comune, mediante una chiave di redistribuzione basata su criteri come PIL, popolazione, tasso di disoccupazione e numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati re insediati, la proposta di un programma di reinsediamento dell'UE che si applicherà in tutti gli Stati membri secondo criteri di distribuzione, inoltre saranno creati o rafforzati programmi di sviluppo e protezione regionale, con l'istituzione di un centro pilota multifunzionale, il quale offrirà informazioni, protezione locale e opportunità di reinsediamento alle persone in stato di necessità, in aggiunta verranno effettuati dei finanziamenti di emergenza, destinati anche a sostenere gli Stati membri sottoposti a particolare pressione ai fini dell'accoglienza dei migranti e della capacità di prestare loro assistenza sanitaria e infine verrà creato un nuovo metodo basato su "hotspot".¹¹⁶

affrontando le cause profonde della migrazione irregolare e forzata nei paesi terzi, promuovendo la lotta alla tratta e al traffico di migranti e rendendo più efficace il rimpatrio; 2) gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne, rafforzando il ruolo e le capacità di Frontex, introducendo una norma dell'Unione sulla gestione delle frontiere, rafforzando il coordinamento a livello di UE delle funzioni di guardia costiera, rafforzando le capacità dei paesi terzi di gestire le loro frontiere e rivedendo l'iniziativa sulle "frontiere intelligenti"; 3) onorare il dovere morale di proteggere: una politica comune europea di asilo forte, con un'attuazione coerente del sistema europeo comune di asilo, per il quale sarà istituito un nuovo processo di monitoraggio sistematico che esamini l'attuazione e l'applicazione delle norme in materia di asilo e promuova la fiducia reciproca con un approccio più efficace agli abusi, con una maggiore condivisione delle responsabilità tra Stati membri, con il potenziamento delle disposizioni sul paese di origine sicuro della direttiva procedure per il trattamento rapido delle domande di richiedenti asilo provenienti da paesi designati tali, con misure per promuovere l'identificazione sistematica e il rilevamento delle impronte digitali, aumentando gli identificatori biometrici nel sistema Eurodac e con un possibile riesame ed eventuale revisione del regolamento Dublino nel 2016; 4) una nuova politica di migrazione legale, tramite una buona gestione della migrazione regolare e la politica dei visti, modernizzando quest'ultima, attraverso poi un'integrazione effettiva, inoltre occorre massimizzare i vantaggi per lo sviluppo dei paesi di origine, dando vita ad una piattaforma di dialogo con le parti sociali sulla migrazione economica, effettuando interventi più decisi per collegare la politica di migrazione alla politica di sviluppo, ridefinendo le priorità in materia di finanziamento delle politiche di integrazione e infine effettuare trasferimenti di rimesse più economici, più veloci e più sicuri; dal sito: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_it.htm.

¹¹⁶ Il metodo basato sui "punti di crisi": l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol lavoreranno sul terreno con gli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo; i lavori delle agenzie saranno complementari e chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo cui contribuiranno le squadre di sostegno dell'EASO trattando le domande quanto più rapidamente possibile; per chi invece non necessita di protezione, è previsto che Frontex aiuti gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti

Ora invece dobbiamo porre l'attenzione sulla comunicazione con la quale è stato presentato dalla Commissione il Piano d'azione dell'Unione Europea contro il traffico di migranti per il periodo 2015 – 2020; stiamo parlando della Comunicazione del 27 maggio 2015¹¹⁷, dove si enunciano le azioni specifiche necessarie per attuare la sopraccitata Agenda e per incorporare le azioni fondamentali da questa già contemplate. In particolare vi è la promozione di una risposta europea più energica al traffico di migranti, mediante una forte cooperazione a livello Unione, ma anche con i paesi terzi di origine e di transito, con i partner strategici, le organizzazioni internazionali e la società civile, per smantellare le attività delle reti di trafficanti, consegnare i colpevoli alla giustizia e sequestrarne i beni, definendo azioni concrete per prevenire e combattere il traffico di migranti, garantendo al contempo la protezione dei diritti umani dei migranti e aumentando i modi sicuri e legali per entrare nell'Unione, inoltre occorre agire con un intervento deciso per rimpatriare nei paesi di origine i migranti che non hanno diritto di soggiornare nell'Unione. Di seguito è necessario rafforzare l'azione della polizia e delle autorità giudiziarie, identificando, catturando e distruggendo le imbarcazioni che potrebbero usare i trafficanti e sottraendo loro i profitti. Inoltre occorre migliorare la raccolta e la condivisione delle informazioni, anche nei Paesi terzi, facendo un uso estensivo degli strumenti disponibili di raccolta delle informazioni, monitorando il contenuto di internet e sviluppando una base di conoscenze. In aggiunta serve intensificare la prevenzione del traffico e assistere i migranti vulnerabili, sensibilizzando loro ai rischi del traffico e della migrazione irregolare e aumentando l'efficacia del rimpatrio come deterrente al traffico. Infine si deve cooperare strettamente con i Paesi terzi, rafforzando le loro capacità e aumentando la coerenza e l'impatto dell'azione dell'Unione nei loro territori. Concludendo, una pianificazione congiunta o coordinata del sostegno dell'Unione e

irregolari. (Dal testo della Comunicazione).

¹¹⁷ La Comunicazione della Commissione COM(2015) 285 final, del 27 maggio 2015, il testo è scaricabile dal sito:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_it.pdf)

[library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_it.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_it.pdf).

degli Stati membri ai paesi terzi nel campo della lotta al traffico di migranti, dovrebbe consentire l'uso ottimale delle risorse.¹¹⁸

Come già detto sopra, l'Unione avrebbe dovuto aumentare l'efficacia del rimpatrio come deterrente al traffico di migranti, così la Commissione con la Comunicazione del 9 settembre 2015¹¹⁹ promuove un Piano d'azione dell'Unione Europea sul rimpatrio, allo scopo di ottenere un quadro di azione coerente, sorretto da una robusta cooperazione operativa tra gli Stati membri, le agenzie dell'Unione e i paesi di origine dei migranti, con la necessità di rendere disponibili risorse adeguate a sostegno di una più efficace politica di rimpatrio dell'Unione e la peculiarità che tutte le azioni previste dalla presente comunicazione dovranno essere attuate nel rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani e del principio di non respingimento. Nello specifico, una politica di rimpatrio efficace presuppone l'esistenza di un sistema di asilo efficace, al fine di garantire che le domande d'asilo infondate portino a un rapido allontanamento dell'interessato dal territorio europeo. In particolare vi sono due obiettivi, l'uno è aumentare l'efficacia del sistema dell'Unione per il rimpatrio dei migranti in posizione irregolare, promuovendo il rimpatrio volontario, rafforzando l'esecuzione delle norme dell'Unione e avviando procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri che non rispettano pienamente tutte le disposizioni della direttiva, compreso l'obbligo di emettere ed eseguire le decisioni di rimpatrio. È inoltre necessaria una maggiore condivisione delle informazioni per poter eseguire i rimpatri, utilizzando meglio i sistemi d'informazione europei esistenti, in particolare il sistema d'informazione Schengen (SIS), il sistema d'informazione visti (VIS) e l'Eurodac. In aggiunta si dovrà rafforzare il ruolo e il mandato di Frontex, il quale ricopre un ruolo cruciale

¹¹⁸ Per approfondimenti si può vedere la rivista: Cerami G., *Commento alle modifiche apportate al codice penale dal d.lgs. 4 marzo 2014 n. 24 di "attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime"*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 3, 2014, p. 597 ss.

¹¹⁹ La Comunicazione della Commissione COM(2015) 453 final, del 9 settembre 2015, il testo è scaricabile dal sito:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-eu_action_plan_on_return_it.pdf.

nella cooperazione pratica in materia di rimpatrio e al quale dovrebbero essere assegnate risorse adeguate. Infine si svilupperà un sistema integrato per la gestione dei rimpatri collegando tutte le reti finanziate dall'Unione e i programmi concernenti il rimpatrio e la riammissione. L'altro obiettivo è rafforzare la cooperazione in materia di riammissione con i paesi di origine e di transito, la quale è essenziale per aumentare la percentuale di rimpatri e scoraggiare ulteriormente la migrazione irregolare e in tale contesto la Commissione cercherà di garantire in via prioritaria che gli obblighi in materia di riammissione siano osservati con efficacia e senza indugio. Per raggiungere questo fine vi è la necessità di un'efficace attuazione degli obblighi in materia di riammissione, della conclusione dei negoziati in corso e apertura di nuovi negoziati sugli accordi di riammissione. Vi è inoltre il bisogno di stabilire dialoghi politici ad alto livello sulla riammissione, di sostegno alla reintegrazione, che va fornito a livello individuale e allo Stato, al fine di destinare mezzi di reintegrazione sia alla persona rimpatriata che al paese d'origine e allo sviluppo di capacità, che dovrebbe concentrarsi sul miglioramento della capacità delle autorità competenti di rispondere tempestivamente alle domande di riammissione, nonché sull'agevolare e sveltire l'identificazione dei propri cittadini da parte dei paesi di origine; infine l'Unione dovrebbe aumentare la pressione esercitata in materia di rimpatrio e riammissione. Assieme al presente piano d'azione, viene adottato il manuale sul rimpatrio, che fornisce orientamenti, migliori prassi e raccomandazioni per procedere al rimpatrio in modo umano ed efficace nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie sancite dalla legislazione pertinente dell'Unione.

Sempre nel quadro dell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione emana la Comunicazione del 23 settembre 2015¹²⁰, per gestire la crisi dei rifugiati con misure operative, finanziarie e giuridiche immediate volte a stabilizzare la situazione in corso, ma anche con misure a più lungo termine intese a istituire un

¹²⁰ La Comunicazione della Commissione COM(2015) 490 final, del 23 settembre 2015, il testo è scaricabile dal sito:
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_it.pdf.

sistema solido in grado di sostenere la prova del tempo.¹²¹ Più in particolare Vengono fissate delle azioni prioritarie per i mesi successivi, tra le quali la necessità più immediata è sostenere gli Stati membri che gestiscono afflussi eccezionali di rifugiati nei loro territori, agendo sia all'interno che all'esterno dell'Unione. Tra le azioni a breve termine sono previste alcune misure operative, come il sostegno agli Stati che ne hanno bisogno, dove il più immediato sostegno pratico verrà dalle squadre di sostegno per la gestione della migrazione nei "punti di crisi"; un altro elemento fondamentale del sostegno operativo è costituito dalle operazioni congiunte Triton e Poseidon di Frontex. È stabilito inoltre che il sostegno finanziario sarà immediatamente rafforzato e dato che l'attuazione della legislazione dell'Unione in questo settore è scarsa¹²², la Commissione è determinata a utilizzare tutti i suoi poteri per garantire che il diritto dell'Unione in materia di asilo e migrazione sia recepito e applicato, avviando così un'altra serie di procedimenti di infrazione a tal fine. In questa sede sono previste anche alcune iniziative legislative volte ad instaurare un sistema solido che resista alla prova del tempo, in particolar modo, la pressione esercitata quest'anno sul sistema ha evidenziato la necessità di rivedere il regolamento Dublino e il bisogno di porre in essere un sistema europeo di riconoscimento dei paesi d'origine sicuri ai fini delle procedure di asilo; verrà poi adottata una modifica al fine d'istituire un meccanismo di ricollocazione delle persone in evidente bisogno di protezione internazionale in situazioni di crisi che compromettono l'applicazione del sistema di Dublino; la piena attuazione delle misure proposte nel recente piano d'azione della Commissione sul rimpatrio restituirebbe credibilità al sistema di rimpatrio dell'Unione. Per finire, perché vi sia un approccio efficace, deve essere incentrato sulla tradizione di aiuto umanitario dell'Europa grazie a un solido sistema di reinsediamento a livello dell'Unione,

¹²¹ Dal sito: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5839_it.htm.

¹²² La realtà è che la crisi di quest'anno è stata aggravata dalla mancata attuazione della normativa già in vigore in settori quali le condizioni di accoglienza, il rilevamento delle impronte digitali e il rimpatrio. Per approfondimenti si possono vedere le riviste: Mori P., *Profili problematici dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2014, p. 127 ss; Masera L., *Il "caso Lampedusa": una violazione sistematica del diritto alla libertà personale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2014, p. 83 ss.

mentre un approccio a lungo termine deve includere l'apertura dei canali legali per la migrazione.¹²³

Per concludere l'esame delle comunicazioni, finiamo con l'esaminare la più recente, sebbene si tratti di un Comunicato stampa, la Commissione il 13 gennaio 2016¹²⁴ rivede le azioni del 2015 e stabilisce le priorità per il 2016 riguardanti la crisi dei rifugiati, impegnando l'Unione europea a rafforzare ulteriormente il proprio impegno, rispetto al 2015, nell'ambito della ricollocazione, del reinsediamento, dei punti di crisi, del rimpatrio, di Schengen e della guardia costiera e di frontiera europea. In particolare il 2016 sarà dedicato al raggiungimento di risultati chiari e tangibili e all'attuazione delle misure decise, ma anche all'impostazione delle politiche future, tra l'altro adottando il più rapidamente possibile le proposte già annunciate, attraverso un'azione comune a livello europeo. Le prospettive riguardano più settori, come la ricollocazione, dove al fine di ottenere risultati concreti, gli Stati membri in prima linea e gli Stati membri di destinazione delle persone ricollocate devono attuare tempestivamente le due decisioni di ricollocazione, in particolare notificando e incrementando i posti immediatamente disponibili per la ricollocazione e accogliendo persone ricollocate; per quanto concerne il reinsediamento, entro fine 2017 dovrebbero essere reinsediate complessivamente 22 504 persone. Poi a riguardo dei punti di crisi, in Grecia e Italia, solo una parte di essi è funzionante, sebbene la piena operatività sia necessaria per le attività di ricollocazione. A proposito di rimpatrio invece, l'Europa deve aumentare il tasso di rimpatrio di coloro che non hanno il diritto di rimanere in Europa, dando attuazione al piano d'azione sul rimpatrio e compiendo progressi in materia di accordi e negoziati di riammissione. E ancora, rispetto a Schengen, la priorità dovrebbe essere data al ripristino della sua normale operatività, facendo sì che gli Stati membri non debbano introdurre o prorogare in via eccezionale i

¹²³ Ancora per quanto riguarda l'Agenda, la Commissione, con la Comunicazione del 14 ottobre 2015, informa le istituzioni sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese. Infine la Commissione con il Comunicato stampa del 12 gennaio 2016 fa il punto sulla situazione riguardante le misure per affrontare la crisi dei rifugiati.

¹²⁴ Il Comunicato stampa della Commissione del 13 gennaio 2016, è scaricabile dal sito: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_it.htm.

controlli alle frontiere interne. Infine per quanto riguarda la guardia costiera e di frontiera europea, il Parlamento europeo e il Consiglio dovranno giungere a una rapida conclusione dei negoziati, rispettando l'impegno assunto in occasione del Consiglio europeo di dicembre. In quest'occasione si è discusso anche di altre iniziative, le quali ad esempio hanno evidenziato che il sistema di Dublino nella sua forma attuale non è sostenibile, pertanto sarà necessaria una sua riforma, nel quadro dei lavori per un sistema comune di asilo. Inoltre al fine di ridurre l'attuale ricorso a rotte illegali, la Commissione sta elaborando un pacchetto di misure sulla migrazione legale; poi saranno proposte anche misure in materia di integrazione. A fine 2016 la Commissione presenterà un ulteriore pacchetto sul traffico di migranti, con l'obiettivo di cooperare con i Paesi terzi, di bloccare i flussi migratori illegali verso l'Europa e di rimpatriare chi non ha diritto a una protezione internazionale.¹²⁵

2.2 La riforma del Regolamento Dublino III

Come già visto in precedenza, il Regolamento Dublino III è stato uno degli strumenti più criticati, tanto che l'attuale Sistema di Dublino risulta essere in crisi, con gli Stati membri di primo ingresso che non registrano i migranti, così da lasciarli liberi di spostarsi verso altri Paesi e con la Germania che lo scorso anno ha deciso di sospendere unilateralmente Dublino per non rimandare indietro i profughi siriani in arrivo sul suo territorio; questo è uno dei punti fondamentali per capire perché esso sia fallito nei fatti e non funzioni, dato che gli Stati maggiormente soggetti ai flussi migratori evitano consapevolmente l'applicazione del Regolamento per consentire il deflusso dei migranti verso altre destinazioni, solitamente i Paesi del Nord e incoraggiando di fatto l'egoismo tra gli Stati a scapito della solidarietà.¹²⁶

Da tali avvenimenti e dalla pressione esercitata sul sistema, è risultato

¹²⁵ Successivamente la Commissione con il Comunicato stampa del 29 gennaio 2016, fa nuovamente il punto sulla situazione circa le misure per affrontare tale la crisi.

¹²⁶ Dai siti: <http://www.eunews.it/2016/01/20/riforma-dublino-commissione-ue-verso-proposta-schema-di-quote-permanenti/48554>; <http://www.lindro.it/migranti-al-via-la-riforma-di-dublino/2/>.

evidente che il Regolamento Dublino nella sua forma attuale non è sostenibile, dimostrandosi uno strumento inadeguato; pertanto, come annunciato con la Comunicazione dello scorso 23 settembre, la Commissione elaborerà, entro marzo 2016, una proposta di riforma del sistema di Dublino e ne garantirà la piena attuazione nel quadro dei lavori per un sistema comune di asilo.¹²⁷

Il cuore della proposta su cui la Commissione europea sta riflettendo per superare l'attuale "Regolamento Dublino" prevede l'introduzione di un "Meccanismo di ricollocazione di crisi"¹²⁸, che consiste in un sistema di quote permanenti di rifugiati per ogni Stato, che si basa su uno schema di ripartizione permanente in cui la quota di rifugiati da accogliere per ogni Stato membro sarà calcolata in base ad alcuni criteri precisi, come Pil e popolazione, per suddividere così in modo più equo tra Paesi membri l'onere dell'accoglienza; in sostanza, ciò obbligherebbe alcuni Paesi, come la Gran Bretagna o gli Stati del nord Europa, ad accogliere un maggiore numero di rifugiati ed eliminerebbe l'attuale principio¹²⁹, secondo cui questi Paesi possono rimandare i migranti verso il primo Stato di arrivo che è quello a cui compete trattarne la domanda di asilo.¹³⁰

La base giuridica della proposta è l'articolo 78, paragrafo 2, lettera e) del TFUE, cioè la stessa del Regolamento Dublino; si tratta della base giuridica che consente all'Unione di adottare misure sui "criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo o di protezione sussidiaria"; fin dalla scelta della base giuridica occorre evidenziare che non si tratta

¹²⁷ Dal testo della Comunicazione del 23 settembre 2015:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_it.pdf.

¹²⁸ La proposta si compone di due articoli, di cui solo il primo riveste un'importanza sostanziale, in quanto andrebbe a modificare gli artt. 2, 4, 18 del Regolamento Dublino III oltre al capo VI dello stesso regolamento, con l'introduzione di una sezione VII intitolata "Meccanismo di ricollocazione di crisi", che consta di quattro articoli: articolo 33 bis, 33 ter, 33 quater e 33 quinquies.

¹²⁹ La regola fondamentale su cui si basa il sistema di Dublino è quella che assegna obbligatoriamente al Paese di prima accoglienza del richiedente asilo l'esame della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, con la conseguenza che, se il richiedente abbandona detto Paese in pendenza di valutazione per raggiungere qualunque altro Stato membro dell'Unione europea, potrà essere legittimamente respinto verso lo Stato di prima accoglienza fintantoché la procedura di identificazione non sia stata ultimata.

¹³⁰ Dal sito: <http://www.eunews.it/2016/01/20/riforma-dublino-commissione-ue-verso-proposta-schema-di-quote-permanenti/48554>.

di una misura emergenziale, ma di qualcosa di diverso, infatti l'obiettivo della Commissione è quello di “fare in modo che l'Unione disponga di un solido meccanismo di ricollocazione di crisi per gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche nel settore dell'asilo”.¹³¹

I punti fondamentali della proposta sono numerosi e sono: la verifica da parte della Commissione delle condizioni di applicazione del meccanismo di ricollocazione¹³², la definizione delle categorie di richiedenti da ricollocare¹³³, le procedure del meccanismo di ricollocazione¹³⁴, l'attivazione del meccanismo¹³⁵, la definizione del numero di richiedenti da ricollocare¹³⁶, l'ipotesi d'impossibilità

¹³¹ Dal sito: <http://asiloineuropa.blogspot.it/2016/01/la-crisi-dellasiloin-europa-parte-3.html>.

¹³² La verifica da parte della Commissione delle condizioni di applicazione del meccanismo si avvale in particolare di informazioni ottenute dall'EASO e da FRONTEX; il meccanismo si attiverebbe soltanto nel caso in cui, in base a “informazioni comprovate”, lo Stato membro interessato si trovi “ad affrontare una situazione di crisi che ostacola l'applicazione del regolamento Dublino a causa dell'estrema pressione esercitata da un afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di paesi terzi o apolidi, che ne sottopone il sistema di asilo a considerevoli sollecitazioni”.

¹³³ La definizione delle categorie di richiedenti da ricollocare: potrebbero rientrare nel meccanismo di ricollocazione in esame soltanto i richiedenti che appaiano “prima facie” bisognosi di protezione internazionale, ossia, secondo la definizione proposta nel nuovo articolo 33 quater, par. 2; dovrebbe inoltre essere riconosciuta priorità ai richiedenti vulnerabili, con una particolare considerazione per esigenze particolari e tenendo sempre in conto il superiore interesse del minore.

¹³⁴ Il meccanismo di ricollocazione: la proposta in esame mira a definire un meccanismo di ricollocazione semplice e celere; la procedura, come descritta nell'allegato IV alla proposta, prevede che gli Stati membri comunichino con una cadenza regolare il numero di richiedenti che sono in grado di ricollocare sul proprio territorio. Lo Stato membro beneficiario della ricollocazione, invece, è chiamato ad identificare i singoli richiedenti che intende ricollocare e lo Stato membro di ricollocazione; dopo l'approvazione da parte di quest'ultimo, lo Stato che beneficia della ricollocazione deve assumere una decisione formale di ricollocazione, da notificare a ciascun richiedente, garantendo che i familiari siano trasferiti nello stesso Stato. I richiedenti possono essere ricollocati solo previa rilevazione delle impronte e relativa trasmissione delle stesse al sistema centrale Eurodac. Per uno Stato sarebbe possibile rifiutare una ricollocazione specifica, ma “solo in presenza di preoccupazioni per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Si prevede che la procedura debba concludersi il prima possibile e comunque entro due mesi dall'indicazione, da parte dello Stato di ricollocazione, del numero di richiedenti che è in grado di accogliere.

¹³⁵ L'attivazione del meccanismo: è un potere che la proposta (art. 33 bis) attribuisce alla Commissione che adotta un “atto delegato”, nel quale: verifica l'esistenza di una situazione di crisi nello Stato membro beneficiario della ricollocazione; determina il numero di persone da ricollocare da tale Stato membro (secondo gli indicatori descritti sotto, al punto 5); determina la distribuzione di tali persone tra gli Stati membri applicando la formula di distribuzione (descritta al punto 8); stabilisce il periodo di applicazione del meccanismo di ricollocazione di crisi.

¹³⁶ La definizione del numero di richiedenti da ricollocare: la proposta (art. 33 bis par. 6) stabilisce una soglia massima per il numero di persone da ricollocare, pari al 40% delle domande presentate nello Stato membro in questione nei sei mesi precedenti l'adozione dell'atto delegato; quanto al numero preciso di richiedenti da ricollocare, la proposta prevede che esso debba essere stabilito sulla base dei seguenti indicatori: numero di richiedenti protezione internazionale pro capite nello Stato membro beneficiario della ricollocazione nei 18 mesi e soprattutto nei 6 mesi precedenti l'adozione dell'atto delegato, rispetto alla media dell'Unione; la capacità del sistema di asilo di tale Stato membro; la partecipazione dello Stato membro a precedenti iniziative di solidarietà e la misura in cui

temporanea di uno Stato a partecipare alla ricollocazione¹³⁷, gli obblighi complementari per gli Stati membri interessati¹³⁸ e la formula di distribuzione¹³⁹ sulla base della quale individuare il numero di richiedenti da ricollocare in ciascuno Stato membro partecipante.¹⁴⁰

Nonostante il tentativo di passare da misure emergenziali a un meccanismo strutturale sia da considerarsi positivo, sono ancora molti tuttavia, gli elementi critici di questa proposta, prima di tutto, l'ambiguità di molte definizioni; inoltre, la proposta prevede alcuni indicatori, ma anche questi sono generici e la mancanza di indicatori precisi che facciano scattare in automatico il meccanismo temporaneo di distribuzione lascia un'eccessiva discrezionalità alla Commissione, con il rischio di

lo Stato membro ha beneficiato di precedenti misure di solidarietà dell'UE.

¹³⁷ L'impossibilità temporanea: la proposta (art. 33 ter) contempla anche l'ipotesi in cui uno Stato si dichiara temporaneamente impossibilitato a partecipare alla ricollocazione, in presenza di circostanze eccezionali; in particolare, si prevede che, entro un mese dall'entrata in vigore dell'atto delegato che istituisce la ricollocazione, è possibile che uno Stato dichiari la sua incapacità temporanea "di partecipare, del tutto o in parte, alla ricollocazione dei richiedenti per il periodo di un anno". Lo Stato che dichiara una simile impossibilità è tenuto comunque a presentare "motivi debitamente giustificati compatibili con i valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea" ed è tenuto a versare un contributo finanziario al bilancio dell'UE, pari allo 0,002% del suo PIL da destinare al Fondo Asilo, migrazione e integrazione; tale quota è ridotta proporzionalmente in caso di partecipazione parziale; in caso di mancata partecipazione, totale o parziale, di uno Stato, la quota di richiedenti asilo ad esso spettante sarebbe divisa, sempre in base alla formula di distribuzione.

¹³⁸ Gli obblighi complementari: la proposta introduce un obbligo per lo Stato membro beneficiario della ricollocazione di definire una "tabella di marcia" da presentare alla Commissione stessa nel momento di entrata in vigore dell'atto delegato, allo scopo di garantire "l'adeguata attuazione del meccanismo di ricollocazione di crisi". La Commissione avrebbe il potere di sospendere il meccanismo di ricollocazione nel caso in cui lo Stato membro che ne beneficia non adempia ai suoi obblighi. In materia di obblighi complementari, la proposta in esame prevede inoltre l'adozione da parte degli Stati membri di misure volte a contrastare i movimenti secondari dei beneficiari ricollocati verso altri Stati membri; in particolare, lo Stato membro di ricollocazione sarebbe chiamato a riprendere in carico un beneficiario di protezione internazionale che, dopo essere stato ricollocato, abbia presentato domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro oppure si trovi nel territorio di un altro Stato membro senza soddisfare le condizioni di soggiorno. La proposta indica alcuni esempi di misure utili a contrastare i movimenti secondari, quali la possibilità di introdurre un obbligo di presentarsi alle autorità; assumere altre misure volte ad informare i richiedenti ricollocati delle condizioni alle quali possono fare ingresso o soggiornare legalmente in un altro Stato membro; fornire ai richiedenti protezione internazionale determinate condizioni materiali di accoglienza; non fornire ai medesimi documenti di viaggio durante il periodo di analisi della domanda o altri incentivi (come ad esempio denaro) che potrebbero facilitare movimenti irregolari.

¹³⁹ La formula di distribuzione: questa la chiave di calcolo della ricollocazione, sulla base della quale individuare il numero di richiedenti da ricollocare in ciascuno Stato membro partecipante: a) Popolazione: 40%; b) PIL totale: 40%; c) Numero medio di domande di asilo nei 5 anni precedenti per milione di abitanti, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL: 10%; d) Tasso di disoccupazione, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL: 10%.

¹⁴⁰ Dal sito: <http://asiloinueuropa.blogspot.it/2016/01/la-crisi-dellasiloin-europa-parte-3.html>.

interminabili negoziati tra questa e gli Stati che si ripercuoterebbero sulle tempistiche e quindi sull'efficacia stessa delle misure; infine, restando sempre possibile l'adozione, da parte del Consiglio, di misure emergenziali, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE, la mancata introduzione di criteri precisi per distinguere le due fattispecie, non aiuta a chiarire quando attivare l'uno o l'altro meccanismo.¹⁴¹

Da questo punto di vista, anche la proposta in esame, così come le precedenti Decisioni “emergenziali”, appare in realtà un altro tentativo di salvare “l'impianto di Dublino” senza affrontare realmente i problemi di fondo di tale struttura; a questo si aggiunge, come si sta osservando in questi mesi, la scarsa disponibilità da parte degli Stati, o per oggettive difficoltà o per ragioni di politica interna, di accettare la ricollocazione sul proprio territorio di richiedenti asilo. Tutto quanto detto, porta a dubitare fortemente del fatto che questa proposta, semmai venga approvata, possa rappresentare una soluzione di qualche utilità.¹⁴²

2.3 Il trattamento dei minori stranieri non accompagnati

Come si è potuto notare analizzando i diversi atti dell'Unione Europea, la definizione di minore straniero non accompagnato è presente un po' in ognuno di essi, ma in particolare nel Regolamento (UE) 604/2013 del 26 giugno 2013 che all'art. 2, lettera i) definisce come “minore” il cittadino di un paese terzo o l'apolide di età inferiore agli anni diciotto, mentre alla lettera j) definisce “minore non accompagnato” il minore che entra nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto;

¹⁴¹ Dal sito: <http://asiloineuropa.blogspot.it/2016/01/la-crisi-dellasiloin-europa-parte-3.html>.

¹⁴² Dal sito: <http://asiloineuropa.blogspot.it/2016/01/la-crisi-dellasiloin-europa-parte-3.html>. per approfondimenti si possono vedere le riviste: Marchegiani M., *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza europea recente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2014, p. 159 ss; Palladino R., *La “derogabilità del sistema Dublino” dell'UE nella sentenza Tarakhel della Corte europea: dalle “deficienze sistematiche” ai “seri dubbi sulle attuali capacità del sistema” italiano di accoglienza*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2015, p. 226 ss.

il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri; e ancora, all'art. 8 vi è la disciplina che determina lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale.¹⁴³

In tale atto era stata lasciata in sospeso la questione della determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro, così la Commissione il 26 giugno 2014 propone una modifica al regolamento, in particolare all'art. 8 paragrafo 4, che contempla i due possibili casi di minori non accompagnati che si trovano in tale situazione.¹⁴⁴

Precedentemente, la Commissione con la Comunicazione del 6 maggio 2010 adotta il Piano d'azione sui minori non accompagnati per il periodo 2010-2014, nel quale pone al centro di ogni iniziativa riguardante i minori non accompagnati le norme fissate nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo¹⁴⁵, in particolare il principio dell'interesse superiore del minore che deve essere una considerazione preminente in tutti gli atti relativi ai minori compiuti da autorità pubbliche.¹⁴⁶

¹⁴³ Regolamento (UE) 604/2013, articolo 8.

¹⁴⁴ Modifica all'art. 8 par. 4: 4 bis) Se il minore non accompagnato non ha familiari, fratelli o parenti legalmente presenti in uno Stato membro conformemente ai paragrafi 1 e 2, è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato una domanda di protezione internazionale e in cui lo stesso si trova, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore. 4 ter) Qualora il richiedente di cui al paragrafo 4 bis si trovi nel territorio di uno Stato membro in cui non ha presentato domanda, tale Stato membro informa il minore non accompagnato del diritto di presentare domanda e gli offre l'effettiva possibilità di presentarla nel suo territorio. Se il minore non accompagnato di cui al primo comma presenta domanda nello Stato membro in cui si trova, tale Stato membro diventa competente per l'esame della domanda, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore. Se il minore non accompagnato di cui al primo comma non presenta domanda nello Stato membro in cui si trova, è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato l'ultima domanda, a meno che ciò sia in contrasto con l'interesse superiore del minore. 4 quater) Lo Stato membro al quale è chiesto di riprendere in carico il minore non accompagnato coopera con lo Stato membro in cui quest'ultimo si trova al fine di valutare l'interesse superiore del minore. 4 quinquies) Lo Stato membro competente ai sensi del paragrafo 4 bis ne informa, se del caso: lo Stato membro precedentemente competente; lo Stato membro che ha in corso la procedura volta a determinare lo Stato membro competente; lo Stato membro al quale è stato chiesto di prendere in carico il minore non accompagnato; lo Stato membro al quale è stato chiesto di riprendere in carico il minore non accompagnato.

¹⁴⁵ La Convenzione sui diritti dell'infanzia è stata approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176, depositata presso le Nazioni Unite il 5 settembre 1991.

¹⁴⁶ Per approfondimenti si può vedere la rivista: Del Guercio A., *Superiore interesse del minore e*

Nella Direttiva 2013/33/UE all'art. 24 si trova la disciplina relativa all'accoglienza dei minori non accompagnati nella quale è previsto che gli Stati membri adottano quanto prima misure atte ad assicurare che un tutore rappresenti e assista il minore non accompagnato per consentirgli di godere dei diritti e assolvere agli obblighi previsti dalla presente direttiva e quest'ultimo ne è immediatamente informato della nomina¹⁴⁷; coloro che presentano domanda di protezione internazionale, dal momento in cui entrano nel territorio dello Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale è stata presentata o è esaminata sino al momento in cui ne debbono uscire, sono alloggiati presso familiari adulti, o presso una famiglia affidataria, o in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori, o infine, in altri alloggi idonei per i minori;¹⁴⁸ gli Stati membri iniziano a rintracciare quanto prima i familiari del minore non accompagnato, se necessario con l'assistenza di organizzazioni internazionali o altre organizzazioni competenti, non appena sia manifestata la volontà di chiedere la protezione internazionale, sempre tutelandone l'interesse superiore.

Nella direttiva 2013/32/UE all'art. 25 si trova invece la disciplina relativa alle garanzie per i minori non accompagnati, dove è previsto che gli Stati membri, oltre alla nomina del rappresentante, provvedono affinché ad esso sia data la possibilità di informare il minore non accompagnato sul significato e le eventuali conseguenze

determinazione dello stato competente all'esame della domanda di asilo nel diritto dell'Unione europea, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2014, p. 243 ss.

¹⁴⁷ Il tutore, è una figura chiave nella vita dei minorenni non accompagnati e svolge un ruolo essenziale nell'assistere del minorenne in tutto il processo teso a costruire per e con lui soluzioni e condizioni sostenibili e più rispondenti al suo supremo interesse; esso svolge i suoi doveri in conformità del principio dell'interesse superiore del minore e le autorità competenti effettuano periodiche verifiche. Le persone che si occupano di minori non accompagnati hanno ricevuto e continuano a ricevere una specifica formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi e sono soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività da loro svolta. Gli Stati membri possono astenersi dal nominare un rappresentante, se il minore non accompagnato raggiungerà presumibilmente l'età di 18 anni prima che sia presa una decisione in primo grado; dal sito:

http://www.libertacivilimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/Verbo_un_sistema_di_tutela.pdf.

¹⁴⁸ Gli Stati membri possono alloggiare i minori non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni in centri di accoglienza per adulti richiedenti, se è nel loro interesse superiore, inoltre per quanto possibile i fratelli sono alloggiati insieme, tenendo conto della sua età e del grado di maturità; i cambi di residenza di minori non accompagnati sono limitati al minimo.

del colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale, che abbia la possibilità di parteciparvi e di porre domande o formulare osservazioni, nel quadro stabilito dalla persona che conduce il colloquio.¹⁴⁹ È importante sottolineare che i minori non accompagnati e i loro rappresentanti ricevono gratuitamente le informazioni giuridiche e procedurali. Inoltre gli Stati membri possono effettuare visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato nel quadro dell'esame di una domanda di protezione internazionale¹⁵⁰, laddove, in base a sue dichiarazioni generali o altre indicazioni pertinenti, nutrano dubbi circa l'età;¹⁵¹ se in seguito gli Stati membri continuano a nutrire dubbi circa l'età del richiedente, considerano il richiedente un minore.

Infine, con la Direttiva 2008/115/CE all'art. 10 è disciplinato il rimpatrio e l'allontanamento di minori non accompagnati ed è stabilito che, prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato, è fornita un'assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino; inoltre prima di allontanare un minore non accompagnato dal territorio di uno Stato membro, le autorità di tale Stato si accertano che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio. All'art. 17 di tale direttiva è invece disciplinato il trattenimento di minori e famiglie e viene evidenziato che l'interesse superiore del bambino

¹⁴⁹ Gli Stati membri provvedono affinché, qualora il minore non accompagnato sia convocato a un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale, tale colloquio sia condotto da una persona con la competenza necessaria a trattare i particolari bisogni dei minori e che la decisione sulla domanda di asilo, presa dall'autorità accertante, sia preparata da un funzionario con la competenza necessaria a trattare i particolari bisogni dei minori.

¹⁵⁰ Le visite mediche sono effettuate nel pieno rispetto della dignità della persona con l'esame meno invasivo possibile ed effettuato da professionisti nel settore medico qualificati che consentano, nella misura del possibile, un esito affidabile. Se vengono effettuate visite mediche gli Stati membri provvedono affinché il minore non accompagnato sia informato della possibilità che la sua età possa essere determinata attraverso una visita medica; le informazioni comprendono il tipo di visita previsto e le possibili conseguenze dei risultati della visita medica ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale, così come le conseguenze cui va incontro il minore non accompagnato che si rifiuta di sottoporsi a visita medica, ma ciò non comporta necessariamente il respingimento della domanda.

¹⁵¹ La questione dell'età è cruciale perché attiva una serie di garanzie procedurali e giuridiche nella pertinente normativa UE ed anche l'obbligo di rispettare gli obblighi di protezione dei dati quando si inseriscono dati sui minori non accompagnati in banche dati come EURODAC.

costituisce un criterio fondamentale per il trattenimento dei minori in attesa di allontanamento; in tale articolo viene stabilito che le famiglie con minori e i minori non accompagnati sono trattenuti solo in mancanza di altra soluzione e per un periodo adeguato il più breve possibile; a questi ultimi infatti è fornita, per quanto possibile, una sistemazione in istituti dotati di personale e strutture consoni a soddisfare le esigenze di persone della loro età.¹⁵²

2.4 Il diritto d'asilo e l'iscrizione anagrafica

L'iscrizione anagrafica è il presupposto per esercitare effettivamente determinati diritti fondamentali, civili e sociali e oltre che un diritto, costituisce anche un dovere a cui sia il cittadino che lo straniero sono chiamati a rispettare. Le norme vigenti in materia di iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri titolari di protezione internazionale non prevedono il possesso di particolari requisiti, né sono previste agevolazioni particolari o deroghe alle normali procedure vigenti; in generale, per l'iscrizione dei cittadini stranieri, pertanto, è necessario fare riferimento alle norme e ai principi generali.

L'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri è fondata sul principio della regolarità del soggiorno, quindi ai fini del diritto all'iscrizione anagrafica al cittadino straniero richiedente asilo o che abbia già ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato, occorre il permesso di soggiorno e quindi la sola ricevuta della domanda di permesso non è sufficiente ai fini dell'iscrizione anagrafica.

Ogni richiedente asilo, una volta che abbia presentato la domanda, deve intendersi comunque regolarmente soggiornante, perché ha il diritto di soggiorno nel territorio dello Stato durante l'esame della domanda di asilo¹⁵³; inoltre è

¹⁵² Le famiglie trattenute in attesa di allontanamento usufruiscono di una sistemazione separata che assicuri loro un adeguato rispetto della vita privata; ai minori trattenuti invece è offerta la possibilità di svolgere attività di svago, tra cui attività di gioco e ricreative consone alla loro età e in funzione della durata della permanenza; è da evidenziare che è dato loro accesso all'istruzione.

¹⁵³ Il richiedente ha comunque diritto di ricevere dalla Questura l'attestato nominativo che certifichi la sua condizione di richiedente asilo, anche in mancanza di un permesso di soggiorno; inoltre i richiedenti asilo, anche in attesa di audizione presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, hanno diritto all'iscrizione anagrafica in quanto titolari di un

possibile procedere a iscrizione anagrafica anche in caso di richiedente asilo o titolare di protezione internazionale o umanitaria senza fissa dimora e in tali casi, il presupposto oggettivo per l'iscrizione anagrafica è il domicilio nel territorio del comune.

Si osserva tuttavia che, la particolare condizione dei cittadini stranieri titolari di protezione internazionale, comporta conseguenze anche in merito alla procedura di iscrizione anagrafica; il primo problema che si pone per l'ufficiale d'anagrafe di fronte a qualsiasi cittadino, è quello di accertare l'identità della persona, la quale ha l'obbligo, come tutti coloro che rendono le dichiarazioni anagrafiche, di comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento, come il passaporto o altro documento equipollente¹⁵⁴; pertanto, in sede di iscrizione anagrafica il cittadino straniero con provenienza dall'estero verrà registrato con le generalità figuranti su tali documenti¹⁵⁵, sebbene sia bene precisare che i criteri di identificazione possono essere molto diversi da uno Stato all'altro.

Il problema di fondo sta nel fatto che i cittadini stranieri richiedenti asilo, rifugiati o in stato di protezione sussidiaria sono spesso privi di passaporto o documenti equipollenti e quindi in questo caso all'ufficiale d'anagrafe si pongono due problemi, che consistono, l'uno nell'identificazione e quindi il diritto all'iscrizione anagrafica, l'altro nella registrazione dei dati personali; a tale categoria di persone si dovranno applicare, anche in materia anagrafica, norme e principi appositamente previsti in relazione al loro status di persone titolari di protezione internazionale; se così non fosse, a tali persone verrebbero negati, nella maggior parte dei casi, il fondamentale diritto all'iscrizione anagrafica e i diritti connessi a tale iscrizione, pertanto il permesso di soggiorno, solo per questa

permesso di soggiorno; si evidenzia infine che l'assenza di iscrizione anagrafica non può rilevare ai fini del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per la richiesta di asilo o protezione internazionale.

¹⁵⁴ Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o altro documento equipollente; se il trasferimento concerne anche la famiglia, il cittadino straniero o apolide deve esibire atti autentici che ne dimostrino la composizione, rilasciati dalle competenti autorità del Paese di provenienza.

¹⁵⁵ Solo le autorità competenti dello Stato di appartenenza possono attestare le corrette generalità spettanti al cittadino straniero, che si desumono dal passaporto o documenti equipollenti e da documentazione autentica, tradotta e legalizzata.

particolare categoria di cittadini stranieri, potrà supplire alla mancanza di passaporto come documento di riconoscimento e identificazione utile ai fini dell'iscrizione anagrafica.

È bene sottolineare che occorre fare molta attenzione al momento dell'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri, poiché tutti i dati registrati in anagrafe saranno poi oggetto di certificazione, sebbene i certificati non abbiano mai valore probatorio assoluto, ma limitato e facciano fede fino a prova contraria.

Secondo l'art. 25 della Convenzione di Ginevra del 1951 le autorità incaricate rilasciano o fanno rilasciare ai rifugiati, sotto il loro controllo, i documenti o gli attestati che sono normalmente rilasciati a uno straniero dalle sue autorità nazionali o per il loro tramite e i documenti o gli attestati in tal modo rilasciati sostituiscono gli atti ufficiali rilasciati a stranieri dalle loro autorità nazionali o per il loro tramite e fanno fede fino a prova del contrario; inoltre all'art 27 è sancito che gli Stati contraenti rilasciano documenti d'identità a tutti i rifugiati che risiedono sul loro territorio e non possiedono un titolo di viaggio valido.¹⁵⁶

Inoltre, è bene precisare che la carta di identità (documento di identificazione) e il permesso di soggiorno (documento di regolarità del soggiorno) sono due documenti distinti che hanno presupposti e funzioni distinte e che devono essere entrambi in possesso dei cittadini stranieri per i controlli di polizia.¹⁵⁷

Per concludere l'argomento, è stato fatto presente che in alcuni comuni italiani sono state adottate delle prassi illegittime nell'iscrizione anagrafica.¹⁵⁸

¹⁵⁶ L'iscrizione anagrafica è anche il presupposto per il rilascio della carta di identità e delle certificazioni anagrafiche; in Italia la carta di identità rilasciata ai cittadini stranieri ha la normale validità di dieci anni e deve essere rilasciata non valida per l'espatrio.

¹⁵⁷ Lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato è punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda fino ad euro 2.000.

¹⁵⁸ Per approfondimenti si veda il sito e il documento Asgi:
<http://www.asgi.it/notizia/asilo-prassi-illegittime-iscrizione-anagrafica-lettera-asgi/>;
<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/12/missiva-anci-10dic15.pdf>;
inoltre per approfondimenti sul tema "asilo e iscrizione anagrafica" si veda:
http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc_lineeguida.pdf.

Capitolo 3

PROBLEMATICHE E CRITICITÀ

3.1 Le conclusioni del Consiglio europeo nel 2015 in tema di immigrazione

Le conclusioni del Consiglio europeo sono adottate in occasione di ogni riunione del Consiglio europeo e in esse si individuano specifiche questioni di interesse per l'Unione Europea, si definiscono determinate azioni da intraprendere e obiettivi da raggiungere.¹⁵⁹

In tema d'immigrazione, nel 2015, se ne possono individuare sostanzialmente tre: la prima, del 26 giugno 2015, nella quale viene affermato che l'Europa necessita di un approccio alla migrazione equilibrato e globale dal punto di vista geografico, che si basi su solidarietà e responsabilità. In seguito alle decisioni prese dal Consiglio europeo, sono state adottate misure concrete volte a evitare ulteriori perdite di vite umane in mare, a individuare nuovi modi per contrastare i trafficanti e a intensificare la cooperazione con i paesi di origine e di transito, rispettando al tempo stesso il diritto di chiedere asilo. Oltre all'agenda europea sulla migrazione della Commissione, occorre inoltre portare avanti i lavori sotto tutti gli aspetti di un approccio globale e sistemico, quindi sono necessari maggiori sforzi, incluso il rafforzamento della gestione delle frontiere esterne dell'Unione, per contenere meglio i crescenti flussi migratori illegali. In questa occasione, il Consiglio europeo si è concentrato su tre aspetti chiave che devono avanzare parallelamente: la ricollocazione e il reinsediamento, il rimpatrio, la riammissione e la reintegrazione ed infine la cooperazione con i paesi di origine e di transito.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Le conclusioni del Consiglio europeo possono inoltre fissare i termini entro i quali giungere ad un accordo su un determinato punto o presentare proposte legislative. In questo modo il Consiglio europeo è in grado di influenzare e orientare l'agenda politica dell'UE; le conclusioni del Consiglio europeo sono reperibili sul sito: <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/>.

¹⁶⁰ Il testo della conclusione del Consiglio europeo del 26 giugno 2015 è scaricabile dal sito: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/it/pdf>.

La seconda conclusione, del 16 ottobre 2015, dove il Consiglio dichiara che affrontare la crisi migratoria e dei rifugiati è un obbligo comune che richiede una strategia globale e un impegno deciso nel corso del tempo, in uno spirito di solidarietà e responsabilità. Inoltre esso afferma che si stanno compiendo rapidi progressi nell'attuazione degli orientamenti e ciò sarà oggetto di un attento monitoraggio, anche per quanto riguarda gli impegni finanziari ed eventuali ulteriori esigenze. In questa sede, il Consiglio europeo ha stabilito alcuni ulteriori orientamenti, come la cooperazione con i paesi terzi per contenere i flussi, il rafforzamento della protezione delle frontiere esterne dell'UE (sulla base dell'acquis di Schengen) ed infine come rispondere all'afflusso di rifugiati in Europa, assicurando allo stesso tempo i rimpatri. Tali orientamenti rappresentano un ulteriore passo avanti importante verso la strategia globale europea, coerentemente con il diritto di chiedere asilo, i diritti fondamentali e gli obblighi internazionali.¹⁶¹

Infine la terza conclusione, del 18 dicembre 2015, nella quale viene reso noto che negli ultimi mesi il Consiglio ha messo a punto una strategia che ha come obiettivo il contenimento dei flussi migratori senza precedenti che l'Europa si trova ad affrontare; tuttavia l'attuazione è insufficiente e deve subire un'accelerazione. Innanzitutto per tutelare l'integrità di Schengen è indispensabile riprendere il controllo delle frontiere esterne europee, precisando che le carenze vanno affrontate rapidamente e con urgenza, in particolare per quanto riguarda i punti di crisi, la ricollocazione e i rimpatri. Il Consiglio dovrebbe infine proseguire i lavori sul meccanismo di ricollocazione di crisi, tenendo conto delle esperienze acquisite e definire rapidamente la propria posizione sull'elenco dei paesi di origine sicuri.¹⁶²

La prossima riunione del Consiglio europeo si terrà il 18-19 febbraio 2016 e tra i punti di maggior interesse vi è anche la crisi migratoria e dei rifugiati; qui verrà esaminata l'attuazione delle decisioni già adottate e verrà preparato il terreno per le future decisioni da adottare nella prossima riunione di marzo. Il dialogo si

¹⁶¹ Il testo della conclusione del Consiglio europeo del 16 ottobre 2015 è scaricabile dal sito: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/it/pdf>.

¹⁶² Il testo della conclusione del Consiglio europeo del 18 dicembre 2015 è scaricabile dal sito: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/it/pdf>.

concentrerà sugli aiuti umanitari, la gestione delle frontiere esterne, l'attuazione del piano d'azione UE-Turchia e il funzionamento dei punti di crisi.¹⁶³

3.2 La chiusura delle frontiere da parte degli Stati europei

Il Regolamento (UE) n. 1051/2013 del 22 ottobre 2013 introduce norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali.¹⁶⁴

Negli ultimi mesi alcuni Stati membri, come Germania, Austria, Francia¹⁶⁵, Svezia e Danimarca, o comunque appartenenti all'area Schengen come la Norvegia, si sono avvalsi di alcuni articoli di tale Regolamento per poter riattivare temporaneamente i controlli alle frontiere interne¹⁶⁶, innalzando centinaia di chilometri di recinzioni alle frontiere, con l'intento di frenare il flusso di rifugiati, ma con il solo risultato di spostarlo e mettere esplicitamente in discussione forse l'aspetto più significativo della cittadinanza europea, vale a dire la libertà di circolazione stabilita dall'accordo di Schengen, il quale può esistere solo se c'è

¹⁶³ Dal sito: <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2016/02/18-19/>.

¹⁶⁴ Regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, che modifica il Regolamento (CE) n. 562/2006 con il quale venne istituito il c.d. "Codice frontiere Schengen"; il Regolamento introduce misure specifiche in caso di carenze gravi relative al controllo delle frontiere esterne: misure alle frontiere esterne e sostegno dell'Agenzia (art. 19 bis), un quadro generale per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne (art. 23), criteri per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne (art. 23 bis), una procedura per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne a norma dell'articolo 23, paragrafo 1, (art. 24), una procedura specifica nei casi che richiedono un'azione immediata (art. 25), una procedura specifica in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne (art. 26) e criteri per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne (art. 26 bis). Il regolamento si trova in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. L 295/1 del 6 novembre 2013; il testo è scaricabile dal sito: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32013R1051>. Per approfondimenti si può vedere la rivista: Del Guercio A., *Controllo delle frontiere marittime nel rispetto dei diritti umani: prime osservazioni sulla decisione che integra il Codice delle frontiere Schengen*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2011, p. 193 ss.

¹⁶⁵ Per approfondimenti si può vedere la rivista: Berthelet P., Peyrou S., *Les conséquences des attaques terroristes de janvier 2015 à Paris. Bilan institutionnel, enjeux politiques et problèmes juridiques*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 1, 2015, p. 57 ss.

¹⁶⁶ Gli Stati hanno dapprima proceduto ad un'azione d'urgenza utilizzando lo strumento previsto dall'art. 25 del Codice delle frontiere Schengen, per poi fare ricorso alla procedura ordinaria prevista dagli artt. 23 e 24, che consente di riattivare i controlli per un periodo massimo di sei mesi; esaurito tale periodo, si discute adesso di utilizzare l'art. 26, che consentirebbe di mantenere attivi i controlli alle frontiere interne fino a un massimo di due anni.

fiducia reciproca tra i suoi membri, ma che ormai è appeso a un filo e molti ne propongono l'eliminazione.¹⁶⁷ La giustificazione di tali provvedimenti ha in genere fatto leva sull'argomento che l'afflusso massiccio ed incontrollato di profughi stesse mettendo in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza interna dei Paesi interessati, in un contesto di allarme terroristico.

Si prospetta quindi, una stretta sul Trattato che prevede la libera circolazione in Europa; infatti nel vertice di Amsterdam tenutosi il 25-26 gennaio 2016, gli Stati europei hanno invitato la Commissione a preparare le basi legali e pratiche per l'attivazione dell'articolo 26 nell'ambito del codice Schengen, o meglio, l'articolo che prevede la possibilità per uno o più Stati membri di estendere i controlli alle frontiere interne, prolungando il periodo di sei mesi, fino a un massimo di due anni, per far fronte a una situazione in cui esistano deficit seri e ricorrenti nei controlli lungo le frontiere esterne e le misure previste da Schengen non risultino efficaci.¹⁶⁸

Il rischio di una reazione a catena nella chiusura dei confini nazionali è molto alta ed è la conseguenza del fallimento delle politiche europee di redistribuzione e identificazione dei migranti arrivati in Europa, che sembra essere dato dall'incapacità dei Paesi di confine, in particolare Grecia e Italia, a contenere gli ingressi dei migranti; alla Grecia appunto, viene rimproverato di non avere saputo controllare il flusso di arrivi, tanto che diversi Paesi spingono la stessa a fare più controlli sui migranti in arrivo sulle sue coste, alcuni come la Germania, mettono sotto accusa tale Stato per la mancata realizzazione degli "hotspot", mentre altri,

¹⁶⁷ Nonostante l'aggravarsi dei fatti recenti, la crisi di Schengen affonda tuttavia le sue radici più indietro nel tempo e le prime avvisaglie si erano già manifestate nel 2011, all'indomani delle c.d. "primavere arabe". In quell'occasione, i contrasti tra Stati membri portarono a una riflessione sulla possibilità di ripristinare più facilmente i controlli alle frontiere interne per sopperire alle "mancanze" dei Paesi meridionali nel controllo della frontiera esterna. La risposta a quella crisi fu una revisione del c.d. "Codice delle frontiere Schengen", che tramite un rafforzamento del ruolo di mediazione e controllo della Commissione cercava di disciplinare meglio la questione, limitando il rischio di azioni unilaterali incontrollate.

¹⁶⁸ Sono due i nodi centrali sul tavolo di Amsterdam: in primo luogo l'eventuale estensione dei controlli all'interno dell'area Schengen e in secondo luogo la creazione di un corpo europeo di guardia di frontiera per gestire gli arrivi di migranti e per cercare di affrontare la crisi dei rifugiati in Europa. Si tratta tuttavia di una misura temporanea della durata di sei mesi, che per Austria e Germania scadrà a maggio ed è a questo punto che potrebbe scattare l'estensione fino al massimo di due anni, che in base all'articolo 26 del codice Schengen può avvenire solo in caso di "persistenti inadeguatezze" ai confini esterni dell'area Schengen.

come l'Austria, adottano posizioni più severe e minacciano di volere escludere il Paese dalla zona Schengen se non frenerà il flusso di rifugiati.¹⁶⁹

Per concludere, infine, l'obiettivo è di arrivare, entro e non oltre il mese di giugno, a un accordo politico tra gli Stati membri su tale situazione di crisi che nel frattempo persiste nell'Europa.¹⁷⁰

3.3 Le criticità relative all'applicazione di "Eurodac"

Come già visto nel capitolo precedente, il Regolamento (UE) n. 603/2013 del 26 giugno 2013 istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento Dublino.

Per quanto riguarda il rilevamento delle impronte digitali, il regolamento Eurodac rimanda alle prassi nazionali dello Stato membro interessato, ma dispone in ogni caso che l'acquisizione debba avvenire in conformità delle salvaguardie previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.¹⁷¹

Una volta prese le impronte, i migranti vengono assegnati ai Paesi

¹⁶⁹ La penisola ellenica è la porta d'ingresso per la maggior parte dei 2000 migranti che ogni giorno arrivano in Europa, partendo dalle coste della Turchia, diretti sulle nostre coste e verso Croazia e Slovenia. Per poter escludere la Grecia dall'area Schengen bisognerebbe applicare l'articolo 26 del codice Schengen.

¹⁷⁰ Per approfondimenti si possono consultare i siti:

<http://www.meltingpot.org/Le-politiche-anti-rifugiati-invadono-l-Europa.html#.VsG1XbThBH0>;
<http://www.meltingpot.org/Chi-ha-paura-della-fine-di-Schengen.html#.VsHm47ThBH0>;
<http://formiche.net/2016/01/05/schengen-ecco-come-paesi-europei-chiudono-le-frontiere/>;
http://www.corriere.it/esteri/16_gennaio_25/schengen-migranti-vertice-ue-nessun-piano-escludere-grecia-9f1fbce4-c359-11e5-b326-365a9a1e3b10.shtml?refresh_ce-cp;
http://www.huffingtonpost.it/2016/01/25/ue-matteo-renzi-schengen_n_9070218.html;
<http://www.lapresse.it/schengen-ministri-ue-estendere-controlli-confini-fino-a-2-anni.html>;
<http://www.lapresse.it/vertice-ue-alcuni-paesi-vogliono-la-grecia-fuori-da-schengen.html>;
<http://www.lapresse.it/migranti-riunione-ue-ad-amsterdam-da-guardie-frontiera-a-schengen.html>;
http://www.mortidicie.org/it_IT/2016/01/27/concluso-il-vertice-di-amsterdam-nuovi-hotspot-e-ripristino-controlli-alle-frontiere/.

¹⁷¹ I metodi adottati per l'acquisizione delle impronte sollevano gravi quesiti legali, etici e pratici, invitando le istituzioni comunitarie ad assicurarsi che le procedure di raccolta delle impronte avvenga nel rispetto dei diritti fondamentali della persona ed evitando il ricorso alla coercizione fisica in tutti i casi in cui essa risulti inutile. Dai siti: <http://www.lindro.it/migranti-al-via-la-riforma-di-dublino/2/>; <http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/05/regolamento-eurodac.html>.

dell'Unione in base al sistema delle quote previsto dal sistema Dublino che impone ai migranti richiedenti asilo di formulare la domanda nel Paese d'approdo, senza che essi possano decidere dove andare. Loro però non vogliono che qualcuno scelga al loro posto il Paese di destinazione, quindi tentano di aggirare il Regolamento, ad esempio rifiutandosi di farsi rilevare le impronte digitali nel Paese di primo ingresso, arrivando addirittura a giungervi con i polpastrelli mutilati; in questo caso vengono soltanto fotografati e al momento della rilevazione tengono il pugno chiuso e i pubblici ufficiali sono costretti a fermarsi per evitare che la situazione possa degenerare. Purtroppo, tuttavia, il più delle volte l'attività di rilevamento delle impronte digitali viene effettuata dalla Polizia contro la volontà dei migranti e in diversi casi è stato denunciato l'utilizzo di trattamenti inumani e degradanti da parte delle autorità.¹⁷²

Diversa è invece la situazione dei c.d. "Dublinati", vale a dire quei migranti che si sono spostati in un Paese diverso da quello in cui sono entrati in Europa, dove sono stati obbligati a rilasciare le proprie impronte digitali e che una volta individuati a seguito di un'indagine, per l'applicazione del Regolamento di Dublino, vengono rispediti nel Paese dove gli sono state prese le impronte digitali per la prima volta.¹⁷³

Per concludere portando un esempio, in Italia si manifestano quotidianamente episodi drammatici nelle zone di frontiera, specialmente laddove avvengono gli sbarchi, dovuti al rifiuto da parte dei migranti di farsi rilevare le impronte digitali per non rimanervi "intrappolati". A tale scopo, dopo che l'Italia era stata accusata di contravvenire al Regolamento Dublino e di lasciar transitare nei Paesi europei i migranti non identificati¹⁷⁴, il Ministero dell'Interno ha emanato la Circolare n.

¹⁷² Dai siti: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/01/09/lampedusa-migranti-contro-il-rilascio-delle-impronte-digitali-vogliamo-scegliere-il-paese-dove-andare-e-lasciare-litalia/2359595/>;
<http://www.panorama.it/news/cronaca/numeri-immigrazione-italia/>;
<http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/asilo/cap3.htm>;
<http://www.direttanews.it/2015/09/07/litalia-si-giustifica-i-profughi-non-vogliono-farsi-prendere-le-impronte-digitali/>;
<http://scuolasuperioreavvocatura.it/wp-content/uploads/2014/11/19.-Identificazione-e-fotosegnalamento.pdf>.

¹⁷³ Dal sito: <http://www.dirittiglobali.it/2014/01/2014-01-22-07-40-05/>.

¹⁷⁴ Il Ministro degli Interni bavarese Joachim Herrmann afferma che: "È un fatto che l'Italia di

28197/2014 denominata “Emergenza immigrazione. Indicazioni operative”, che detta delle indicazioni specifiche, anche modificative, sulle modalità di rilevamento foto dattiloscopico¹⁷⁵; tale atto inoltre prevede la consegna di un volantino a ciascun immigrato¹⁷⁶, nel quale vi è scritto, oltre ad altre indicazioni, che “la Polizia procederà all'acquisizione delle foto e delle impronte digitali, anche con l'uso della forza se necessario”.¹⁷⁷

proposito in molti casi non prende i dati personali e le impronte digitali, così che i migranti possono chiedere asilo in un altro Paese e non essere rinviiati in Italia”.

¹⁷⁵ La Circolare n. 28197/2014 del 25 settembre 2014 è molto rigida al riguardo, in quanto attribuisce al rifiuto dello straniero rilevanza penale, ex art. 650 c.p. integrando il reato dell'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità per il quale è previsto anche l'arresto fino a tre mesi; inoltre tale condotta può integrare il reato contravvenzionale di cui all'art. 651 c.p., che punisce chi si rifiuta di dare indicazioni sulla propria identità personale: infatti la fattispecie in esame può applicarsi anche a chi non fornisce le proprie generalità oppure vi siano sufficienti indizi per ritenere che le sue dichiarazioni siano false e per tali ragioni è accompagnata negli uffici di polizia e trattenuta per l'identificazione.

¹⁷⁶ Il volantino recita: «I migranti che fanno ingresso illegale nel territorio dello Stato Italiano, anche se soccorsi in mare, devono essere identificati mediante l'acquisizione delle generalità ed il foto segnalamento. Le generalità - nome, cognome, giorno, mese ed anno di nascita - saranno acquisite nel corso di una breve intervista, che sarà effettuata con l'assistenza di un mediatore linguistico-culturale. Il foto segnalamento sarà effettuato dalla Polizia e consiste nell'acquisizione delle fotografie del volto e delle impronte digitali delle dita delle mani. Il rifiuto di fornire le proprie generalità e di farsi foto segnalare costituisce reato e determina la denuncia all'autorità giudiziaria. In ogni caso la Polizia procederà all'acquisizione delle foto e delle impronte digitali, anche con l'uso della forza se necessario».

¹⁷⁷ Dal sito: <http://scuolasuperioreavvocatura.it/wp-content/uploads/2014/11/19.-Identificazione-e-fotosegnalamento.pdf>.

Conclusioni

Giunti al termine di questo lavoro, possiamo affermare che il Trattato di Lisbona ha apportato alla materia dell'immigrazione e del diritto d'asilo molte novità, tra le quali lo sviluppo da parte dell'Unione Europea di una politica comune in materia di frontiere, visti, immigrazione e asilo, richiamando come limiti vincolanti il principio di *non refoulement* e la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951; tale consolidamento mette a disposizione un ulteriore strumento di tutela dei diritti umani, tra i quali proprio il diritto d'asilo, decretando quindi, l'effettivo passaggio da un sistema di armonizzazione minima ad un regime uniforme su tutto il territorio dell'Unione, sebbene tale passaggio non sia ancora completo né in termini sostanziali, né in termini procedurali.

In seguito si è potuto vedere la ricca normativa di riferimento e come essa sia articolata nei diversi regolamenti, direttive e comunicazioni, che in parte compongono e danno vita al Sistema europeo comune di asilo. Sempre in questa parte si è analizzata la riforma del Regolamento Dublino III, che ha introdotto un meccanismo di ricollocazione di crisi; in aggiunta si è visto come vengono tutelati i minori stranieri non accompagnati e come l'iscrizione anagrafica, fondata sul principio della regolarità del soggiorno, sia il presupposto per esercitare effettivamente determinati diritti fondamentali, civili e sociali.

Infine, si sono mostrate le conclusioni del Consiglio nel 2015, le quali promuovono un approccio alla migrazione equilibrato e globale, che si basi su solidarietà e responsabilità e propongono una strategia che ha come obiettivo il contenimento dei flussi migratori, senza precedenti, che l'Europa si trova ad affrontare. Per concludere si sono affrontati i due temi caldi del momento, vale a dire la chiusura delle frontiere da parte degli Stati europei, alla quale si associa il conseguente rischio di una reazione a catena nella chiusura dei confini nazionali, con la relativa compromissione della libertà di circolazione stabilita dall'accordo di

Schengen e poi le difficoltà relative all'applicazione di "Eurodac, dove l'attività di rilevamento delle impronte digitali viene spesso effettuata contro la volontà dei migranti e, come è stato denunciato, alcune volte ciò è avvenuto con l'utilizzo di trattamenti inumani e degradanti da parte delle autorità.

Dovendo esprimere le mie considerazioni, penso che si dovrebbe favorire di più l'immigrazione regolare, a discapito di quella irregolare, fornendo maggiori sicurezze e garanzie ai migranti che sono costretti a fuggire dal loro Paese e richiedono asilo nell'Unione Europea.

Dando loro la possibilità di scegliere il Paese di destinazione, si eviterebbe di incorrere in episodi di trattamenti inumani e degradanti nei confronti dei migranti che si rifiutano di rilasciare le impronte digitali, che per di più ledono i diritti e la dignità di chi è stato costretto a scappare da guerre e violenze; proprio durante la loro protesta infatti, un cartello recitava "*No fingerprints by force, world help us*", che letteralmente significa "no impronte digitali con la forza, il mondo ci aiuti".

Anche da qui, a mio avviso, deriva la necessità di riformare Dublino III, per consentire inoltre ai c.d. "Dublinati" di rimanere regolarmente nel Paese in cui hanno scelto di stabilirsi, di integrarsi e di costruire il loro futuro, senza più dover tornare nel Paese dove gli erano state rilevate per la prima volta le impronte digitali e quindi non doverli più obbligare ad abbandonare ciò che avevano ricreato; il meccanismo di ricollocazione previsto dalla riforma dovrebbe, a mio parere, tener conto anche di questo importante aspetto.

Per quanto riguarda la chiusura delle frontiere da parte di alcuni Stati europei, ritengo che tale comportamento sia ciò che va a mettere più in dubbio e a compromettere il principio di solidarietà e di condivisione degli oneri, che perciò non verranno più ripartiti in modo equo. È vero che si dice "l'unione fa la forza", ma in questo modo, invece di rimanere uniti, gli Stati stanno annientando la libertà di circolazione stabilita dall'accordo di Schengen, sperando che ciò sia solo un'azione temporanea.

Pur non avendo sviluppato il tema dell'integrazione, si può affermare che sfortunatamente vi è un'influenza ostile sulla percezione dei rifugiati e richiedenti

asilo, causata dal linguaggio utilizzato nella sfera pubblica, che accresce la xenofobia, l'intolleranza e l'odio, minacciando in tal modo la civile convivenza tra cittadini europei e stranieri.

Nonostante tutto ciò, se vi fosse un uso più corretto e responsabile delle scarse risorse esistenti e disponibili, sarebbe già un ottimo risultato.

BIBLIOGRAFIA:

Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015.

Angelini F., Benvenuti M., Schillaci A., *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: Integrazione, diritti, sicurezza, Atti del Convegno di Roma, 2-3 febbraio 2011*, Jovene, 2011.

Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, CEDAM, 2010.

Berthelet P., Peyrou S., *Les conséquences des attaques terroristes de janvier 2015 à Paris. Bilan institutionnel, enjeux politiques et problèmes juridiques*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 1, 2015, p. 57 ss.

Boldrini L., Lana M., Santacroce G., Gaja G., Pocar F., Hein C., Favilli C., Saccucci A., Compagnucci R., *Atti del Convegno su Il "sistema di Dublino" versus la libertà di movimento dei rifugiati in Europa*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1, 2014, p. 79 ss.

Cardinali V., Lucidi M., *Le nuove politiche per l'immigrazione, Sfide e opportunità*, Marsilio, 2011.

Caruso I., Noviello V., *I diritti dei migranti: alcune riflessioni sullo status di cittadinanza*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1, 2014, p. 119 ss.

Cellamare G., *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Giappichelli, 2006.

Cerami G., *Commento alle modifiche apportate al codice penale dal d.lgs. 4 marzo 2014 n. 24 di "attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime"*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 3, 2014, p. 597 ss.

D'Aloia A., *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2014, p. 1 ss.

De Chiara C., *"Sistema Dublino", responsabilità dello Stato membro di primo ingresso e sindacato della Corte di giustizia*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1, 2015, p. 39 ss.

Del Guercio A., *Controllo delle frontiere marittime nel rispetto dei diritti umani: prime osservazioni sulla decisione che integra il Codice delle frontiere Schengen*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2011, p. 193 ss.

Del Guercio A., *Superiore interesse del minore e determinazione dello stato competente all'esame della domanda di asilo nel diritto dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2014, p. 243 ss.

Deleo L., *La politica migratoria nell'unione europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Dupress, 2007.

Di Filippo M., *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1, 2015, p. 47 ss.

Gestri M., Di Filippo M., Calamia A., *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, CEDAM, 2012.

Lana A., *Il protocollo n. 16 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: alcune riflessioni*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 3, 2014, p. 641 ss.

Marchegiani M., *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza europea recente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2014, p. 159 ss.

Masera L., *Il “caso Lampedusa”: una violazione sistematica del diritto alla libertà personale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2014, p. 83 ss.

Mattera P., *L’agenda européen en matière de migration*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, n. 2, 2015, p. 293 ss.

Mattera P., *Le programme de travail 2015 de la Commission européenne*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, n. 4, 2014, p. 779 ss.

Menghi C., *L’immigrazione tra diritti e politica globale*, Giappichelli, 2002.

Montaldo S., *Ne bis in idem e sistema “multilivello” di tutela dei diritti fondamentali: i rapporti tra l’art. 54 della Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen e l’art. 50 della Carta dei diritti fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2014, p. 669 ss.

Mori P., *Profili problematici dell’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 1, 2014, p. 127 ss.

Nascimbene B., *L'approccio globale nella gestione dell'immigrazione: la politica della UE alla luce dell'attuazione del Programma dell'Aja*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2008, p. 433 ss.

Palladino R., *La "derogabilità del sistema Dublino" dell'UE nella sentenza Tarakhel della Corte europea: dalle "deficienze sistematiche" ai "seri dubbi sulle attuali capacità del sistema" italiano di accoglienza*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2015, p. 226 ss.

Peretti I., *Schengenland, Immigrazione: politiche e culture in Europa*, Ediesse, 2010.

Rizzo A., Di Maio F., *Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1, 2013, p. 5 ss.

Rossi L. S., *L'Unione Europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 4, 2013, p. 749 ss.

Trevisanut S., Seatzu F., *Immigrazione irregolare via mare diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene, 2012.

Tria L., *La qualifica per la protezione internazionale dei migranti non economici*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 1, 2011, p. 15 ss.

Tria L., *Le garanzie procedurali per la tutela dei diritti dei migranti*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, Organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti, n. 3, 2014, p. 553 ss.

SITOGRAFIA:

http://europa.eu/index_it.htm

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.consilium.europa.eu/it/european-council>

<http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions>

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

<http://www.gazzettaeuropea.com>

<https://easo.europa.eu>

<http://www.ecre.org>

<http://frontex.europa.eu>

<http://ec.europa.eu/immigration>

<http://www.echr.coe.int/>

<http://www.asgi.it>

<http://asiloineuropa.blogspot.it>

<http://www.meltingpot.org>

<http://www.unhcr.org>

<http://www.unhcr.it>

<http://dirittiefrontiere.blogspot.it>

<http://www.dirittiglobali.it>

<http://scuolasuperioreavvocatura.it>

http://www.mortidicie.org/it_IT

<http://unipd-centrodirittiumani.it/it>

<http://www.unimondo.org>

<https://www.amnesty.org>

<http://www.cespi.it>

<http://www.cestim.it>

<https://www.hrw.org>

<http://www.icar.org.uk>

<http://www.interno.gov.it/it>

<http://www.sprar.it/>

<http://www.eunews.it>

<http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>

<http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/>

<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo>

<http://www.integrazionemigranti.gov.it/>

<http://www.meltingpot.org/L-Unione-Europea-e-il-diritto-d-asilo.html>

http://tesi.cab.unipd.it/42875/1/Marra_Maria_Caterina_2013.pdf

Ringraziamenti

Desidero ricordare tutti coloro che mi hanno aiutato nella stesura della tesi con suggerimenti, critiche ed osservazioni: a loro va la mia gratitudine, anche se a me spetta la responsabilità per ogni errore contenuto in questa tesi.

Ringrazio anzitutto la mia Relatrice, Professoressa Elisa Chiaretto, in quanto senza la sua grande disponibilità, il suo supporto e la sua guida sapiente questa tesi non esisterebbe.

Proseguo con il personale delle biblioteche consultate, che hanno saputo ascoltare ed interpretare le mie esigenze, facilitando le mie ricerche.

I ringraziamenti più grandi vanno alle persone a me più care e quindi alla mia famiglia, in particolare ai miei genitori Claudio e Loretta che mi hanno permesso, anche con il loro sostegno economico e morale, di completare questo corso di studi e di raggiungere questo traguardo e alle mie sorelle Laura e Linda che mi hanno sempre incoraggiata.

Infine un ringraziamento speciale va al mio ragazzo Andrea che mi è stato di grande aiuto per questa tesi, accompagnandomi ovunque e, che con molta pazienza mi ha sempre supportata.